

**LAS ACCIONES POPULARES COMO MEDIO EFICAZ PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO**

KATHERINE LIZETH ESCOBAR SALDAÑA

YERLIS MARGARITA MOLINA TEJERA

CORPORACION UNIVERSITARIA DE LA COSTA CUC

FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA

2006

**LAS ACCIONES POPULARES COMO MEDIO EFICAZ PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO**

**KATHERINE LIZETH ESCOBAR SALDAÑA
YERLIS MARGARITA MOLINA TEJERA**

Asesora: Dra. AMPARO ESCORCIA

**CORPORACION UNIVERSITARIA DE LA COSTA CUC
FACULTAD DE DERECHO
BARRANQUILLA**

2006

NOTA ACEPTACIÓN

ASESOR

JURADO

JURADO

DEDICATORIA.

La vida es un regalo hermoso de DIOS, caminar a tu lado recorriendo los caminos de la vida, sentir tu presencia, recibir tus bendiciones es realmente maravilloso, por eso es esta etapa de mi vida te digo GRACIAS, por permitirme alcanzar este sueño, por regalarme una bendición mas.

SEÑOR; este Triunfo, es Tuyo. Gracias.

A mi madre y a mi padre, por su infinito amor, dedicación y apoyo; por guiarme a lo largo de mi vida, por sus sabios consejos y por darme la fuerza necesaria para alcanzar tan anhelado sueño, hoy hecho realidad.

A mis hermanos, Giovanni, Jairo, Heine y Sebastián, por su amor y comprensión, por ayudarme a construir este sueño, en una maravillosa realidad.

A mis hijos, Hans y Sebastián, la mayor bendición que Dios me ha dado, por ser fuente de inspiración de lo que hoy se constituye como uno de mis más preciados triunfos.

YERLYS MARGARITA MOLINA TEJERA

DEDICATORIA

Esta tesis es una parte de mi vida y comienzo de otras etapas, por esto y más, la dedico a Dios, a mi padre y a mi familia uno de mis sueños entre otros...

A todos mis amigos que me han entregado su amor y apoyo siempre.

A todas las personas que han creído en mí...

Lo que hoy es utópico mañana es real. Mundos Posibles. La utopía es lo que ha conducido a que seamos posibles. JEROME BRUNER.

KATHERINE LIZETH ESCOBAR SALDAÑA

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios primeramente por haberme dado la fuerza y perseverancia para sacar este titulo universitario.

A mis padres Marina y Jairo por enseñarme el camino correcto a seguir en la vida.
A mis hermanos Geovani, Jairo, Heine y Sebastián, por la confianza depositada en mi a lo largo de la carrera, por enseñarme que no hay limites, que lo que me proponga lo puedo lograr y que solo depende de mi.

A mis hijos Sebastián y Hans a quienes con todo mi alma.

A toda mi familia, por su apoyo incondicional.

Al Dr. Wilton Molina Siado, por brindarme su colaboración incondicional en todo momento.

Y a todos mis amigos que estuvieron a mi lado en este camino, en especial a Fabiola, Ricardo, Yamile, Alex, Manuel y Herman.

A Katherine, por ser mi compañera y amiga en toda la carrera y quien logró ser como una hermana para mí.

A mi asesora de monografía Amparo Escoria por su colaboración, tolerancia y por transmitirme sus conocimientos tan valiosos para mi carrera.

A los Magistrados del Tribunal Administrativo del Departamento del Atlántico, y los empleados del mismo, por brindarme su colaboración incondicional para la realización de este proyecto.

A todas las directivas de la Corporación Universitaria de la Costa CUC, por su apoyo y colaboración para la realización de esta investigación.

A la Facultad de Derecho, por el soporte institucional dado para la realización de este trabajo.

YERLYS MARGARITA MOLINA TEJERA

AGRADECIMIENTOS

A Dios creador del universo y dueño de mi vida que me permite construir otros mundos mentales posibles.

A mi Madre, Susana Saldaña, la cual, a pesar de su distancia, se que estuvo acompañándome y apoyándome siempre, para que este sueño se hiciera realidad.

A la memoria imborrable, de mi adorado padre, el cual ha sido fuente de mi inspiración, el que me ha dado las fuerzas y me ha iluminado en todo momento, para seguir adelante con mis proyectos, y todo lo que haga en la vida que esté tocado por su espíritu excepcional, su bondad, y su sentido del humor.

A mi Abuela, Ofelia, por el apoyo incondicional que me brindó, por sus consejos sabios, y por la confianza depositada en mi a lo largo de la carrera, por enseñarme que no hay limites, que lo que me proponga lo puedo lograr y que solo depende de mi.

A Mis tíos, Adalberto, y en especial a mi tío jaco, por su esmero y dedicación para hacer de mí un instrumento que le pueda servir a la sociedad, y por enseñarme que lo bueno en la vida se consigue con humildad y con sacrificio.

A Mis Tías, Nelly Carrillo, y Nellys Cujia, por brindarme su amor, su afecto, y apoyo moral en todo momento, por enseñarme a ver la vida de una manera diferente, a ellas mi gratitud por el apoyo y por brindarme la oportunidad de crecer.

A mis hermanos, Leidys, Iván, Elvis, Leo, Willy, Kary y Lily, que al igual que mi padre, han sido fuente de inspiración de lo que hoy se constituye como uno de mis más preciados sueños.

A Vane y Astrid quienes se convirtieron en un motivo en este gran logro.

A Balvina, Arie, lesbia, Alberth, karen, Jhon, y Carlos Andrés por permitirme entrar en sus corazones y darme el lugar que me han dado como parte de su familia, por su apoyo incondicional y cambiarme el ánimo en los momentos que mas lo necesité.

A Wiston, por convertirse en una persona muy especial en mi vida, el cual fue de vital importancia en el desarrollo de esta carrera.

A todas las directivas de la Corporación Universitaria de la Costa CUC, por su apoyo y colaboración para la realización de esta investigación.

A la Facultad de Derecho, por el soporte institucional dado para la realización de este trabajo.

A la Doctora Amparo Escorcía, por su asesoría y dirección en el trabajo de investigación.

A los Magistrados del Tribunal Administrativo del Departamento del Atlántico, y los empleados del mismo, por brindarme su colaboración incondicional para la realización de este proyecto.

A Faby, Ricardo, Yami, Alex, Manue, Herman, que son muy buenos amigos y que me apoyaron en este proceso.

A Yerlis por sus consejos y trabajo en muchos de los procesos que aquí tuvieron lugar.

A todos mis, amigos, que por medio de las discusiones y preguntas, me hacen crecer en conocimiento.

KATHERINE LIZETH ESCOBAR SALDAÑA

AGRADECIMIENTOS

La autora expresa sus agradecimientos a:

Mi asesor de monografía Omar Sandoval Fernández por su colaboración, tolerancia y por transmitirme sus conocimientos tan valiosos para mi carrera.

La facultad de Derecho y a todos los docentes que me enseñaron todas las riquezas del derecho.

TABLA DE CONTENIDO

	PAG.
0. INTRODUCCIÓN	
0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	
0.2. OBJETIVOS	
0.2.1 GENERALES.	
0.2.2 ESPECIFICOS.	
0.3. JUSTIFICACIÓN	
0.4. HIPÓTESIS	
0.4.1. Variable Independiente.	
0.4.2. Variable Dependiente.	
0.5. MARCO REFERENCIAL.	
1. ACCIONES POPULARES	21
1.1. MARCO REFERENCIAL.	21
1.1.1. Antecedentes Históricos.	21
1.2 Acciones Populares en Colombia.	23
1.3. Las Acciones Populares Como Acción Constitucional a partir de la Constitución de 1991.	25
1.3.1 Posición de la Corte Constitucional frente a las acciones populares en el Estado Social de Derecho y de la democracia participativa.	27
1.3.2 Posición del Consejo de Estado frente a las acciones populares en Estado Social de Derecho y de la democracia participativa.	29
1.4. Las Acciones Populares en el Derecho Comparado	30
2. GENERALIDADES DE LA LEY 472 DE 1998, ACCIONES POPULARES.	39
2.1. Aspectos Sustanciales de las Acciones Populares en la Ley 472 de 1998.	40

2.1.2. Finalidad de las Acciones Populares.	41
2.1.3. Definición.	42
2.1.4. Principios Rectores.	43
2.1.5 Prevalencia del Derecho Sustancial.	43
2.1.6. Publicidad.	44
2.1.7. Economía.	45
2.1.8. Celeridad.	46
2.1.9. Eficacia.	46
2.2. Características de la Acción Popular.	47
2.2.1. Naturaleza de la Acción Popular	47
2.2.2. Finalidad Pública.	48
2.2.3. Naturaleza Preventiva.	49
2.2.4. Carácter Restitutorio.	49
2.2.5. Legitimación para actuar.	50
2.2.6. Facilidades para interponerlas	52
2.2.7 Derechos que Ampara.	53
2.3. Aspectos Procedimentales.	55
2.3.1. Tramite.	56
2.3.1.1. Consideraciones del Senado de la República.	58
2.3.1.2 Concepto del Procurador General de la Nación.	58
2.3.1.3 Posición del Gobierno Nacional.	59
2.4. Procedencia de la Acción Popular.	60
2.5. La Vía Gubernativa, en las Acciones Populares.	60
2.6. Caducidad.	61
2.7. Titulares de la acción.	63
2.8. Ejercicio de la acción.	64
2.9. Contra quien se dirige la acción popular.	65
2.10. Jurisdicción y Competencia	65
2.11. Excepciones.	68
2.12. Códigos.	69

2.13. Medidas cautelares.	70
2.13.1. Fundamentos para la imposición de medidas cautelares.	72
2.14. Audiencia especial y pacto de cumplimiento.	73
2.15. Pruebas.	74
2.16. La sentencia y sus Efectos	75
2.17. Recursos.	75
2.18. Los incentivos.	76
3. LOS DERECHOS HUMANOS	78
3.1. MARCO REFERENCIAL.	78
3.1.1. Antecedentes históricos.	79
3.2. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCION NACIONAL DE 1991	79
3.2.1. DERECHOS HUMANOS.	79
3.3 Características De Los Derechos Humanos	80
3.3.1. Fines de los Derechos Humanos	85
3.3.2 ¿Se encuentran todos los Derechos Fundamentales, reconocidos expresamente por la Constitución Nacional?	85
3.3.3 Importancia de los Derechos Humanos	85
3.4 MECANISMOS IDÓNEOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS NACIONALES.	86
3.5. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN	90
3.5.1. Primera Generación. (Derechos civiles y políticos)	90
3.5.2. Segunda Generación. (Derechos económicos, sociales y culturales)	91
3.5.3. Derechos de Tercera Generación. (Derechos Colectivos o nuevos derechos).	92
3.6. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.	95
3.7. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.	99
3.8. LOS DERECHOS COLECTIVOS EN EL DERECHO	

COLOMBIANO.	102
4. LA PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y DE VALIDEZ DE LOS CONTRATOS ESTATALES EN LAS ACCIONES POPULARES.	120
4.1. Posición del Consejo de Estado.	123
4.2. Tesis Restrictiva.	126
4.2.1. Fundamento de la Tesis Restrictiva.	127
4.3. Tesis Positiva o Garantista.	131
5. DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	140
5.1. Administración de Justicia	140
5.1.1. Principios	140
5.1.2. Imparcialidad	140
5.1.3. Efectividad	140
5.1.4. Independencia.	141
5.1.5. Celeridad	141
5.1.6. Gratuidad	141
5.1.7 Audiencia del interesado	142
5.1.8. El servicio publico y la función publica	142
5.2. La Justicia.	148
5.3. Administración de Justicia Para Hacer Efectivos Derechos Constitucionales	151
6. CONCLUSIONES	154
7. BIBLIOGRAFIA	161
ANEXOS	
ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS SOBRE ACCIONES POPULARES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO	

0. INTRODUCCIÓN

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En las sociedades regidas por una concepción ideológica de ser un Estado Social de Derecho establecida en el artículo primero de la Constitución política de Colombia, los ciudadanos esperamos que el Estado cumpla con sus finalidades trazadas en su normatividad, para ello el Estado busca afanosamente dotarse de instrumentos idóneos en salvaguarda de los diferentes facetas, de los derechos de primera, segunda y tercera generación, esfuerzos mermados por lo dispendioso y la dilación para el acceso a la justicia que le da el operador jurídico frente a la solución especial de las demandas que requieren estos derechos, en especial los de tercera generación que requieren una atención especialísima por tener estos que ver con la seguridad, medio ambiente, y control de la sociedad, que en últimas estos han perdido su eficacia como instrumento idóneo.

Según datos periodísticos, estadísticos y encuestas realizadas por el Consejo Superior de la Judicatura y abogados litigantes vemos que en el Tribunal Administrativo del Atlántico, una solicitud de acción popular es evacuada en un lapso de tiempo no menor de dos años, aunando que éstas al finalizar el proceso, en algunos casos, su fallo resulta inhibitorio por ser consideradas improcedentes.

Esta circunstancia se ha ocasionado como resultado de la indebida interpretación que el operador jurídico le ha dado a las normas de procedimiento del texto de la Ley 472 de 1998, no aplicándose su mandato expreso y especial de que las acciones populares se deben resolver en un término máximo de 40 días a partir de la notificación de la demanda, por el contrario se le ha dado una interpretación distinta por eventos procesales como si estuviéramos frente a un proceso ordinario

administrativo, conculcándose de esta manera el pensamiento del constituyente de 1991, plasmado en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollado por el legislador en la Ley 472 de 1998, que buscaba para la protección de los derechos colectivos un procedimiento mas ágil, breve, sin formalismos y asequibles a la comunidad para la protección de sus propios derechos, en precedencia de los derechos fundamentales del Habeas Corpus, la Acción de Tutela y de cumplimiento.

0.2. OBJETIVOS

0.2.1 GENERALES.

Determinar si las acciones populares reglamentadas por la Ley 472 de 1998, realmente constituye un medio idóneo para proteger los derechos e intereses colectivos, de forma preventiva e inmediata de acuerdo a lo estipulado en el artículo 6 de la norma anteriormente mencionada.

0.2.2 ESPECIFICOS.

- ☞ Demostrar las causas que originan la demora para evacuar los procesos que involucran derechos colectivos amparados por las acciones populares, a través de encuestas, entrevistas, datos estadísticos entre otros.
- ☞ Determinar la necesidad que tienen los asociados de contar con nuevos mecanismos de protección, tanto de los derechos individuales como colectivos.
- ☞ Comparar y analizar las normas que regulan esta materia y sus posibles soluciones.

0.3. JUSTIFICACIÓN

La justificación e importancia radica esencialmente en la situación en que se encuentra nuestra sociedad frente al fenómeno de la morosidad en la administración de justicia, en lo que atañe a las acciones populares, a raíz de este fenómeno, hemos querido analizar este problema que golpea a la sociedad el cual conlleva así a la ineficacia en los mecanismos de protección, tanto de los derechos individuales como colectivos, debido a que en la práctica los operadores judiciales han obstaculizado su celeridad por la demora en avocar su protección y las condiciones repetitivas en que se ha venido manifestando, así como también la indebida interpretación que el operador jurídico le ha dado a las normas de procedimiento del texto de la Ley 472 de 1998, generando de esta manera una desestabilización en la justicia y equidad en un estado social de Derecho.

0.4. HIPÓTESIS

La demora para fallar las Acciones populares, que busca la protección de los derechos e intereses colectivos, es el resultado del tratamiento que el operador judicial le ha dado a estas acciones como consecuencia de la interpretación que éste ha hecho de la Ley 472 de 1998, por tanto los operadores judiciales deben someterse y cumplir los términos procesales establecidos en el artículo 22 de la ley, de igual forma, éstos, al momento de avocar el conocimiento de las diferentes acciones que ante sus despachos se tramitan deben ceñirse al orden establecido en el artículo 6 de la referida ley, por ser esta una acción de carácter Constitucional.

0.4.1. Variable Independiente.

La demora para fallar, las Acciones populares, que buscan la protección de los derechos e intereses colectivos es el resultado del tratamiento que el operador judicial le ha dado a estas acciones como consecuencia de la interpretación que éste ha hecho de la Ley 472 de 1998

0.4.2. Variable Dependiente.

Los operadores judiciales deben someterse y cumplir los términos procesales establecidos en el artículo 22 de la ley, de igual forma, éstos, al momento de avocar el conocimiento de las diferentes acciones que ante sus despachos se tramitan deben ceñirse al orden establecido en el artículo 6 de la referida ley, por ser esta una acción de carácter Constitucional.

0.5. MARCO REFERENCIAL.

Con la Constitución política de 1991 al consagrarse como acción constitucional la figura de las acciones populares, como un instrumento de marcado acento solidario, la defensa de lo público ya no es tarea exclusiva de las autoridades públicas, sino un compromiso de todos.

Este avance incontenible, propio de un constitucionalismo moderno, Colombia al acoger el concepto de un Estado Social de Derecho, abre las puertas para conocer ese nuevo tipo de derechos llamados colectivos. A partir de ese entonces

las acciones populares en Colombia se constituyen una respuesta contundente a los desafíos de una sociedad sometida a fuertes factores de poder políticos y económicos, que abusando de las fallas del Estado maltratan lo público.

La figura procesal de la acción popular en el derecho colombiano aparece tímidamente en nuestro código civil, como una acción privada. Poca importancia otorgó la Corte Suprema de Justicia a las acciones populares consagradas en nuestro Código Civil. Por ello la doctrina ha sostenido que estas acciones tuvieron un sentido limitado, procediendo solo contra los abusos de los particulares, dejando impune los desafueros del poder de la administración pública.

Con la Constitución Política del 91, las acciones populares dan un salto cualitativo al rango constitucional de la mano de la acción de tutela y de cumplimiento. Con ello se produce una apertura judicial con nuevos mecanismos de protección, tanto de los derechos individuales como colectivos, que se inician con el reclamo ciudadano.

En ese nuevo contexto el legislador en su tarea de desarrollar la figura de la acción popular expide la Ley 472 de 1998 otorgándole al Juez de lo Contencioso Administrativo, el deber de proteger de manera ágil y preferente toda una gama de derechos colectivos como el medio ambiente, la moralidad administrativa y el patrimonio público.

Sin embargo en la práctica, los operadores judiciales han obstaculizado su celeridad por la demora en abocar su protección. A esto se le agrega la naciente vertiente restrictiva como nueva doctrina sobre las acciones populares, que hace inocua una figura de trascendencia nacional.

1. ACCIONES POPULARES

1.1. MARCO REFERENCIAL.

1.1.1. Antecedentes Históricos.

Las acciones populares no son un invento cuyo origen sea predicable al legislador de 1991, ni siquiera las mismas nacieron en el derecho Colombiano, pues el origen de las acciones populares se encuentra en el derecho romano y el viejo derecho ingles. “Las acciones populares en el derecho romano tuvieron una enorme evolución llegando a defender intereses jurídicos tales como los bienes sagrados, los bienes del culto religioso, las vías y caminos públicos, las aguas marítimas y continentales, la moralidad pública y los derechos de los incapaces”¹. Las mismas se contemplan como una acción civil por medio de la cual se podía defender los intereses del populus y correlativamente los derechos subjetivos de ciudadano que la incoaba, cabe destacar que ya en aquella época al actor se le otorgaba un incentivo de carácter patrimonial por el esfuerzo realizado a favor de la colectividad.

¹ RINCON, Gama Javier. SUAREZ, Mejía Héctor, Las Acciones Populares en el Estado Social de Derecho un Instrumento Democrático y de Equilibrio de Poder. Edición. 2004. Pág. 16.

“En el derecho romano la legitimación de la acción popular fue otorgada a todo ciudadano, es decir, todo aquel que pertenecía plenamente a la comunidad política romana. El esquema jurídico romano le atribuyó carácter de sujeto de derecho a entes distintos a las personas naturales los cuales estaban ligados por un interés y una estructura organizada. Entre estos entes encontramos el *populus Romano*, consistente en una agrupación de ciudadanos organizados jurídicamente que tenían un patrimonio constituido por la *res pública* (cosa pública). El *populus* podía ejercer sus derechos en defensa del interés general y la legitimación la tenía el ciudadano como integrante del *populus*”².

Dentro de las principales características de las acciones populares romanas según algunos tratadistas podemos destacar las siguientes: el actor popular debía actuar directamente, las acciones populares eran transmisibles y tenían efecto de cosa juzgada *erga omnes*.

Por su parte en el viejo derecho anglosajón las acciones populares han tenido un gran desarrollo, donde también se contempló acciones para la defensa de los intereses colectivos, pero a diferencia del derecho romano en dicho sistema se reguló este instrumento como una acción de clase en la medida en que la misma se veía reducida a la defensa de determinado grupo de personas que pudieran estarse viendo perjudicadas por las acciones u omisiones de determinados entes

² RINCON, Gama Javier. SUAREZ, Mejía Héctor, Las Acciones Populares en el Estado Social de Derecho un Instrumento Democrático y de Equilibrio de Poder. Edición. 2004. Pág. 16.

públicos o particulares, lo que por regla general conllevaba una pretensión indemnizatoria para el grupo o clase afectada.

1.2. Acciones Populares en Colombia.

El código civil colombiano redactado por Don Andrés Bello, fiel a su tradición romanista consagró también algunas acciones populares introduciéndose por primera vez en nuestro sistema jurídico, tales acciones que al igual que en la antigua Roma tenían un carácter privatista, estas que constituyen un antecedente histórico a las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución Política.

a) Acciones populares para la protección de bienes de uso público, artículos 1005, 1006, 1007, 2358 y 2360 entre otros, conducentes a preservar la seguridad de los transeúntes y el interés de la comunidad respecto de obras que amenacen causar un daño.

Acción por daño contingente, artículos 2359 y 2360, que puede derivarse de la comisión de un delito, la imprudencia o negligencia de una persona que ponga en peligro a personas indeterminadas.

La prevención de un daño contingente (art. 2359 y 2360 ibid) y para la remoción de una cosa que se encuentra en la parte superior de un edificio que amenace caer y causar daño a cualquier persona.

En nuestro ordenamiento jurídico también existen acciones populares reguladas por leyes especiales, instituidas para la protección de derechos como:

A) Defensa del consumidor, Decreto Ley 3466 de 1982 Estatuto del Consumidor.

B) Espacio publico y ambiente, Ley 9ª de 1989, artículo 8, reforma urbana que permite la acción popular establecida en el artículo 1005 del C.C., para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de conductas que comprometieren el interés publico o la seguridad de los usuarios.

C) Competencia desleal, Ley 45 de 1990, relativa a la intermediación financiera, que en materias de la actividad aseguradora, hacen el reenvió a la disposiciones de protección de las personas perjudicadas con esas practicas contenidas en el Decreto – Ley 3466 de 1982.

Todas estas normas se encuentran dispersas y lo más grave es que han permanecido ignoradas, salvo algunas excepciones.

1.3. Las Acciones Populares Como Acción Constitucional a partir de la Constitución de 1991.

A partir de 1991 las acciones populares sufrieron un cambio radical, el constituyente, determinó convertirlas en acciones públicas y las elevó a rango constitucional, haciendo de ésta figura el instrumento por excelencia para defender los derechos e intereses colectivos, de estas podemos afirmar, que una de las características más sobresalientes de la norma de 1991, es sin duda su carácter garantista, con base en la cual se dotó al ciudadano común de un conjunto de instrumentos judiciales propicios para la defensa de sus garantías mínimas, tanto a nivel individual como a nivel colectivo, este cambio de orientación surge en Colombia como consecuencia de la adopción en nuestro sistema jurídico de los postulados filosóficos del constitucionalismo moderno, escuela que entre otras cosas entendió que solo es posible una defensa idónea de los derechos humanos de los coasociados, y la salvaguarda de la constitución, si existen mecanismos al alcance de los ciudadanos que pongan en funcionamiento el órgano jurisdiccional cuando quiera que sus derechos constitucionales resulten vilipendiados por parte del Estado o de algún particular.

Bajo estos lineamientos, la Asamblea Nacional constituyente de 1991, para defender los derechos e intereses colectivos cuyas características responden a los nuevos principios y valores establecidos por el concepto de Estado Social de Derecho, donde la participación ciudadana como eje central de la vida política

económica y social; en busca de la consagración de herramientas para garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos, siguiendo los ejemplos existentes en el derecho comparado, especialmente en el anglosajón, constitucionalizó la llamada acción popular, la cual fue diseñada para ser el instrumento procesal destinado a la defensa de los derechos e intereses colectivos de los miembros del conglomerado social, frente cualquier amenaza o violación de los mismos.

En consecuencia ante la necesidad de fomentar la solidaridad y de dotar a los asociados de mecanismos eficaces para la protección de sus derechos, particularmente de sus derechos colectivos desprovistos a lo largo de la historia de instrumentos necesarios para su defensa, La Carta Política consagró las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos como acción constitucional otorgándole un tramite preferencial, tal como lo desarrollo el legislador en la Ley 472 de 1998 artículo 6º el cual dispone: “Las acciones populares preventivas se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de Habeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de cumplimiento”³.

El carácter constitucional de las acciones populares es permitir a cualquier persona reclamar ante un Juez de la Republica que materialice y haga efectivos la protección de los derechos colectivos.

³ Artículo 6º Ley 472 de 1998.

1.3.1 Posición de la Corte Constitucional frente a las acciones populares en el Estado Social de Derecho y de la democracia participativa;

En la sentencia C- 215 de 1999, la Corte constitucional haciendo referencia a la acción popular consideró que:

"Dentro del marco del Estado social de Derecho y de la democracia participativa consagrado por el constituyente de 1991, la intervención activa de los miembros de la comunidad resulta esencial en la defensa de los intereses colectivos que se puedan ver afectados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular.

La dimensión social del Estado de derecho, implica de suyo un papel activo de los órganos y autoridades, basado en la consideración de la persona humana y en la prevalencia del interés público y de los propósitos que busca la sociedad, pero al mismo tiempo comporta el compromiso de los ciudadanos para colaborar en la defensa de ese interés con una motivación esencialmente solidaria.

"Conforme al nuevo modelo de democracia, los ciudadanos no sólo participan en el gobierno de su país mediante la elección libre de sus representantes, sino que a través de diversos mecanismos de deliberación, colaboración, consulta y control diseñados por el constituyente, se les permite intervenir de manera activa en las

decisiones que los afectan e impulsar la acción de las autoridades en el propósito común de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.

"Esa participación tiene entonces, dos dimensiones: una, política, relativa a la participación en el ejercicio del poder político y a las relaciones entre el ciudadano y el Estado; y otra social, en cuanto le otorga al ciudadano la oportunidad de representar y defender intereses comunitarios. Principios y valores como los de la solidaridad, la prevalencia del interés general y la participación comunitaria presiden la consagración en nuestra Carta Fundamental, no sólo de nuevas categorías de derechos, sino también, de novedosos mecanismos de protección y defensa del ciudadano.

"...La constitucionalización de estas acciones obedeció entonces, a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos. Las personas ejercen entonces, verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando quiera que tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad"⁴.

⁴ Corte Constitucional. C-215/99 M. P. Dra. Martha Victoria Sánchez.

1.3.2 Posición del Consejo de Estado frente a las acciones populares en Estado Social de Derecho y de la democracia participativa.

De la misma forma, el Consejo de Estado en la sentencia AP-099 con ponencia del Magistrado Germán Rodríguez Villamizar al referirse a la naturaleza jurídica de esta acción consideró que: "Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. Cabe señalar que tales derechos e intereses colectivos, no son únicamente los relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad, y salubridad públicos, la moralidad administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, ni tampoco los enunciados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, sino también los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia.

Ahora bien, aunque este mecanismo de defensa judicial busque la protección de los derechos e intereses colectivos, no quiere decir que pueda ejercerse para lograr la reparación, bien sea individual o plural, del daño que ocasione la acción u omisión de las autoridades o de los particulares, por cuanto para ello el constituyente y el legislador han previsto otro tipo de acciones, como por ejemplo, las acciones de grupo o de clase, del artículo 88 constitucional, desarrolladas en la

Ley 472 de 1998, y la acción de reparación directa del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo. La naturaleza de las acciones populares por tanto es preventiva, y por lo anterior, el inciso 2° del artículo 88 de la Ley 472 de 1998 establece que éstas "se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible"⁵.

1.4. Las Acciones Populares en el Derecho Comparado

Es claro que en diversos países como en Estados Unidos, Canadá, Brasil, Portugal, Francia más recientemente en Argentina, esta institución es una de las mayores revoluciones procesales de todos los tiempos, ya que ha demostrado ser un medio eficaz en muchas de las tensiones y conflictos derivados de la industrialización y de la masificación. Las acciones populares en estos países son un elemento de aglutinación y de participación democrática en la administración de justicia. Tal es el caso de Francia, donde tienen como objetivo permitir que ciertas asociaciones o grupos, especialmente de consumidores, protejan sus intereses y los de la comunidad.

En el contexto internacional, del derecho comparado podemos advertir que en muchísimos países el tema de las acciones populares se ha incorporado paulatinamente en las constituciones y en las legislaciones del mundo. Al respecto

⁵ Consejo de Estado. Sentencia AP 009. M. P. Dr. German Rodríguez Villamiza.r

la Corte constitucional en Sentencia C- 215 de 1999, realiza un resumen de las acciones populares en el derecho comparado donde manifestó:

“La importancia que las legislaciones y jueces de otros países reconocen a los derechos e intereses colectivos, se traduce en la diversidad de alternativas propuestas para su protección. Así, por ejemplo, surgió la institución del "ombudsman" en países como la Gran Bretaña, Estados Unidos y Suecia, cuya misión primordial era la protección de los derechos colectivos de los consumidores.

El origen de acciones dirigidas a la defensa de intereses y derechos colectivos, se remonta al derecho romano y al derecho inglés. Tanto en Roma como en Inglaterra, se crearon como expresión de equidad para la defensa de los derechos de un gran número de personas afectadas por una misma causa.

La acción popular ha tenido su mayor desarrollo en los países anglosajones, para posteriormente, extenderse a otros países como España, Brasil, Italia y Argentina en la defensa del medio ambiente, la protección de los consumidores, en los casos de calamidades públicas causados por negligencia o dolo, en derecho urbano, en la defensa de los bienes y espacios públicos los accionistas minoritarios de las grandes compañías y contra las conductas monopólicas y de competencia desleal e injusta. Las Constituciones de España, Portugal y Brasil las consagran de

manera expresa, en los Estados Unidos, se denominan acciones de clase o representación.

En el ámbito europeo, la creación y reconocimiento de derechos constitucionales de la colectividad, ha llevado a reconocer los derechos de participación ante la administración pública y posteriormente ante la jurisdicción contencioso administrativa, a todo interesado, "... entendiendo por tal, todo aquél que muestre pretensión de defender un interés difuso (protección al ambiente, derechos de los consumidores, entre otros) y sin perjuicio de constituir prerrogativas a las asociaciones o grupos para la defensa de dicho interés dado que, para evitar dilaciones en los procedimientos judiciales, se puede incluso obligar a los individuos a asociarse con el fin de hacer valer con voz unitaria su punto de vista en favor del interés general (Recomendación del Consejo De Ministros del Consejo de Europa No. 87 sobre el régimen de los actos administrativos que afecten a una pluralidad de personas)..."La acción Popular". El artículo 24.1 de la Constitución Nacional en la jurisprudencia del tribunal Constitucional. Enrique Alonso García, Estudios sobre la Constitución Española, Tomo II, pág. 1011.

La Constitución de Brasil, determina en particular en el artículo 5o., en relación con estas acciones, que: "XXXII- el Estado promoverá, en la forma de la ley, la defensa del consumidor."

A su vez, el artículo 225 del mismo estatuto superior dispone:

"Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.

3º- Las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado".

Por su parte, el artículo 125 de la Constitución Española de 1968, consagró expresamente las acciones populares, en los siguientes términos:

"Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la administración de justicia mediante la institución del jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos que la ley determine, así como los tribunales consuetudinarios y tradicionales".

En la Ley Orgánica del Poder Judicial el artículo 7o., numeral 3) dispone:

"Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las

corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción."

La doctrina española coincide en señalar, que la denegación del juez de la acción popular a quienes pretenden la defensa de intereses colectivos, puede constituir una violación del debido proceso y del derecho de defensa y por ende dar lugar a la acción de amparo.

Así mismo, en la Constitución de Portugal se tratan las citadas acciones en la siguiente forma:

"1. Todos tienen derecho a un ambiente humano, sano y ecológicamente equilibrado, y al mismo tiempo, el deber de defenderlo (...).

3. Todo ciudadano amenazado o perjudicado en ejercicio del derecho enunciado en el párrafo primero, puede, conforme a la ley, demandar que cesen las causas de violación y reclamar una indemnización adecuada".

Así mismo, la Constitución Federal del Estado de Illinois, EEUU., proclama que:

"Toda persona tiene derecho a un ambiente sano. Todo individuo tiene derecho a ejecutar contra toda persona pública o privada los medios y procedimientos

apropiados sometidos a limitaciones razonables y reglamentadas, por la ley de la Asamblea".

En Francia y Alemania esta categoría de acciones existen en cabeza de ciertas asociaciones, especialmente de consumidores, para la protección de sus intereses y los de la comunidad. En efecto, en Francia las asociaciones de consumidores, por ejemplo, pueden demandar la validez de las cláusulas en los contratos privados por adhesión y el fallo debe ser público para que los otros perjudicados puedan invocarlas a su favor. El procedimiento para hacer efectiva esta acción pública, se encuentra regulado en la Ley Royer, Número 1193 de 1973. La protección se ha extendido a las organizaciones que se hubiesen conformado con cinco años de anterioridad a los hechos perturbadores y a la contaminación ambiental, mediante la ley de 10 de julio de 1976. Sin embargo, aún siguen siendo limitadas.

Mientras tanto, en Alemania, el ámbito de protección es más amplio que en Francia, como quiera que se establecen para defender diferentes intereses ciudadanos y no requieren que los beneficiarios se encuentren asociados. En el ordenamiento, alemán esta acción está regulada como acción pública grupal en la Ley del 9 de diciembre de 1976. Con base en ella, es posible demandar la validez de algunas cláusulas en los contratos por adhesión privados y en aquellos donde se ha previsto que el vendedor se exime de responsabilidad si ocurre un hecho gravoso por su culpa o dolo.

Es similar el caso de Italia, donde cualquier persona puede oponerse a los actos que lesionen los intereses de la comunidad. Así se encuentra previsto en la Ley de 1967, donde cualquier perjudicado puede promover la acción en su propio interés o en representación del grupo, caso en el cual, las peticiones del demandante deben ser las mismas de la colectividad, siempre que exista un interés idéntico, solidario e interdependiente entre sus miembros.

En España, cualquier persona puede impugnar los actos y planes de ordenación urbana cuando vulneren el interés público o los actos de terceros, para suplir la inacción de las autoridades locales. Dicha acción se encuentra regulada por la Ley de Suelos de 1956. De otro lado, la participación administrativa, principio consagrado en la Constitución Española (art. 36), se desarrolla en la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, en cuatro aspectos : a) Deber de denuncia de todas las personas que observen peligro de destrucción o deterioro de un bien integrante del patrimonio histórico español ; b) Acción popular para reclamar ante la jurisdicción contencioso administrativa, el cumplimiento de las normas previstas en esa ley ; c) Legitimación de cualquier persona para solicitar la declaración de un bien de interés cultural ; d) Regulación de los procedimientos de acceso de todas las personas, acorde con la conservación de ese patrimonio histórico y cultural.

En Brasil, la Ley 7347 de 1985, mediante la cual se regula la Acción Civil de Responsabilidad por Daños Causados al Medio Ambiente, el Consumidor, los

Bienes y Derechos de Valor Artístico, Estético, Histórico y Paisajístico, autoriza al Ministerio Público para instaurar las acciones civiles públicas, cuando por razones de interés público la comunidad requiere de especial protección. Esta normatividad, según los doctrinantes brasileños, es el mecanismo más importante en materia de defensa de ese interés, aunque existen otros como los previstos por la Ley 4717 de 1965 y el Código de Procedimiento Civil de 1976.

En Estados Unidos y Canadá, se presentan dos tipos de acciones: las de clase, denominadas class action (Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimiento Civil), que pueden ser instauradas por cualquier interesado para proteger sectores específicos de la población. En este caso, la sentencia produce efectos respecto de todos los miembros del sector, siempre que exista un numeroso grupo de personas con puntos de hecho y de derecho en común y se cuente con un representante adecuado de sus intereses. De otro lado, las acciones ciudadanas, que corresponden a todo individuo que desee defender los intereses que son comunes a una colectividad. En estos dos países, las acciones de clase de las provincias se asemejan a la Regla 75 de Ontario según la cual, cuando numerosas personas tengan el mismo interés, una o más podrán demandar o ser demandadas, o ser autorizadas por la Corte para defender en aras de ese interés común, para el beneficio de todos.

En países, como en Inglaterra y Australia, se consagran las "Relator actions", para que los particulares las ejerzan en los procesos de interés público a través del Ministerio Público o directamente con su autorización"⁶.

⁶ Corte Constitucional. C-215/99 M. P. Dra. Martha Victoria Sánchez.

2. GENERALIDADES DE LA LEY 472 DE 1998, ACCIONES POPULARES.

En concordancia con lo prescrito en el artículo 89 Superior, que habilita al legislador para señalar los recursos y procedimientos necesarios para propugnar por la integridad de los derechos colectivos, éste, cumpliendo con el mandato constitucional expidió la Ley 472 de 1998, desarrollando así el artículo 88 de la Constitución Política en relación con las acciones populares y de grupo, regulando todos los aspectos sustanciales y de procedimiento que concierne al ejercicio de este mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares tal y como se concibieron en la Ley 472 de 1998, apuntan esencialmente a facilitar el acceso a la justicia a todo ciudadano (Artículos 12 y 13) permitiendo la solución de conflictos que conciernen a toda ala sociedad en general (Artículo 4º), por vía judicial.

Las acciones populares son el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos (los relacionados con ambiente sano, moralidad administrativa, espacio público, patrimonio cultural, seguridad y salubridad pública, servicios públicos, consumidores y usuarios, libre competencia económica, etc.).

Están previstas en el primer inciso del artículo 88 de la Constitución Política de 1991.

"La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella..."⁷

"Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos".

La Ley 472 de 1998 desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política, tanto en lo relativo a las acciones populares, que estamos examinando en este aparte, como a las acciones de grupo o de clase, divisaremos el estudio de las acciones populares desde dos aspectos importantes de la Ley, el primero desde el punto de vista sustancial y el segundo desde el punto vista procedimental.

2.1. Aspectos Sustanciales de las Acciones Populares en la Ley 472 de 1998.

Dentro de los aspectos sustanciales de las acciones populares consagradas en la Ley 472 de 1998, resaltaremos los que mayor importancia revisten, iniciaremos

⁷ Artículo 88 Constitución Política.

con la finalidad de las acciones populares, la definición de la misma, los principios que la orientan y sus principales características.

2.1.2. Finalidad de las Acciones Populares.

La acción fue instituida para garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos.

“... Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos...”⁸.

"Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anteriores cuando fuere posible"⁹

El texto legal es claro: las acciones populares son los instrumentos para proteger los derechos e intereses colectivos, como bien lo ilustra la Corte Constitucional en la sentencia C — 215 de 1999, con la ponencia de la doctora Martha Victoria Sánchez Méndez, al observar que desde su remoto origen en el derecho romano

⁸ Artículo 1º de la Ley 472 de 1998.

⁹ Artículo 2º Ley 472 de 1998.

“...estas acciones se concibieron para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño”; con el fin de restablecer el uso y el goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio”; bajo una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto “no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial...”¹⁰.

2.1.3. Definición.

Las acciones populares son un mecanismo que posee toda persona para la protección de los derechos e intereses colectivos, el cual es preferente para el juez del conocimiento, excepto cuando este conociendo un Habeas Corpus, la Acción de tutela y la Acción de Cumplimiento.

Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que amenacen con causar o que causen un agravio a cualquier derecho colectivo. Y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el

¹⁰ Corte Constitucional sentencia C — 215 de 1999, M. P. D. Martha Victoria Sánchez

peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

2.1.4. Principios Rectores.

El artículo 5º de la Ley, enumera los principios sobre los cuales se deben tramitar las acciones populares, el referido artículo dispone: “El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones”¹¹.

Por lo que podemos señalar que la acción popular gravita en torno a los siguientes principios definidos en su orden:

2.1.5 Prevalencia del Derecho Sustancial.

La prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, tiene su asidero en el artículo 228 de la Carta Política, cuando ésta prescribe “La administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones

¹¹ Artículo 5º Ley 472 de 1998

serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observaran con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo “¹². Esto implica que a pesar, que la acción popular se enmarca como un proceso preferente en su ejercicio debe brindársele prelación al derecho sustancial por encima de las formalidades.

2.1.6. Publicidad.

“Se ejercita por medio de las comunicaciones, notificaciones o publicidad de las decisiones proferidas por las autoridades, según se desprende del artículo 3º del Código Contencioso Administrativo”¹³. Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado:

“A partir de las regulación de la Carta Fundamental, en torno al debido proceso en las actuaciones judiciales surge la publicidad como uno de sus principios rectores, en virtud del cual, el juez tiene el deber de poner en conocimiento de los sujetos procesales y de la comunidad en general, los actos que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación, sanción o multa, teniendo en cuenta que su operancia no constituye una simple formalidad procesal, sino un presupuesto de eficacia de dicha función y un mecanismo para propender por la efectividad de la democracia participativa. Con todo, el mismo texto constitucional legitima que se establezcan

¹² Artículo 228 Constitución Política

¹³ Derecho Procesal. XIX Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Pág. 611. 1998

mediante ley, excepciones al conocimiento de ciertos documentos o actuaciones públicas, para que a través de un juicio de ponderación constitucional, se otorgue prioridad al principio de reserva, como sucede con la etapa de instrucción en un juicio criminal.

El principio de publicidad persigue el logro de una finalidad de interés público. Ello, porque la publicidad como principio, no es una mera norma susceptible de aplicarse o no en un determinado caso, sino que por su fuerza normativa y su textura abierta está llamado a tener eficacia directa por sí mismo en la diversidad de actuaciones administrativas o judiciales, salvo que a través de un juicio de ponderación constitucional resulte inaplicable a un asunto en concreto. De allí que, por regla general, toda actuación o proceso judicial debe ser público”.¹⁴

2.1.7. Economía.

“Así mismo el Código Contencioso Administrativo en su artículo 3º, dispone “Se tendrá en cuenta que las normas de procedimiento se utilicen para agilizar las decisiones, que los procedimientos se adelanten en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos, que no exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa”¹⁵. Intención avalada en el inciso segundo del artículo 10 del mismo código, al establecer “Los funcionarios no podrán exigir a los particulares constancias,

¹⁴ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-641/02

¹⁵ Artículo 3 Código Contenciosos Administrativo.

certificaciones o documentos que ellos mismos tengan, o que puedan conseguir en los archivos de la respectiva entidad”. Exigencia reiterada en el artículo 13 del Decreto 2150 de 1995”¹⁶.

2.1.8. Celeridad.

Este principio comulga con el de la economía, dado que buscan procurar una pronta, ágil y cumplida administración de justicia. Haciendo hincapié en la perentoriedad de los términos procesales y si estricto cumplimiento por las partes y los funcionarios judiciales, al tenor del artículo 4º de la Ley 270 de 1996. Presupuestos corroborados por el Código Contencioso Administrativo artículo 3º, al disponer “En virtud del principio de celeridad, las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados”¹⁷.

2.1.9. Eficacia.

Recogiendo el sentir del Código Contencioso Administrativo, que establece “se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de

¹⁶ Derecho Procesal. XIX Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Pág. 612. 1998

¹⁷ Artículo 3 Código Contenciosos Administrativo.

oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias...”¹⁸. Sin embargo la ley estatutaria de la administración de justicia contempla este principio dentro de uno más amplio e integral como lo es el principio de eficacia, al disponer “la administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustentación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley”¹⁹

2.2. Características de la Acción Popular.

El articulado de la Ley 472, permite establecer como características principales de la acción popular las siguientes:

2.2.1. Naturaleza de la Acción Popular

Las acciones populares carecen de contenido subjetivo lo que implica que en principio, no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuniario en favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo. Solamente, en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa, que de todas maneras no puede convertirse en el único incentivo que debe tener en mira

¹⁸ Artículo 3 Código Contenciosos Administrativo

¹⁹ Artículo 7º Ley 279 de 1996.

quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte. Dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio. Estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.

2.2.2. Finalidad Pública.

El carácter público de las acciones populares, implica que el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés.

2.2.3. Naturaleza Preventiva.

Otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño. Por los fines que las inspiran, las acciones populares no requieren para su ejercicio la existencia de un daño o perjuicio sobre los derechos que puedan amparar.

2.2.4. Carácter Restitutorio.

El carácter restitutorio de las acciones populares justifica de manera suficiente, la orden judicial de restablecer cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de derechos intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, es al juez a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una indemnización,

más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario.

2.2.5. Legitimación para actuar.

Como acción pública que es, la acción popular puede ser presentada por cualquier persona, lo que demuestra que se trata de una legitimidad ampliada y poco ritual. Pueden interponerla personas naturales o jurídicas a través de su representante legal.

Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, precisó en sentencia del 01 de noviembre de 2001, dentro del expediente AP-236, con ponencia del doctor Germán Rodríguez Villamizar:

“... Al respecto, el numeral 1 del artículo 12 de la Ley 472 de 1998 establece que “toda persona natural o jurídica” podrá ejercitar las acciones populares, razón por la cual, en aplicación del principio de interpretación que establece que cuando la ley no realiza distinción alguna, no le es dado hacerla al intérprete, y teniendo en cuenta la finalidad de esta clase de acciones, es decir, la protección de los derechos e intereses que están en cabeza de toda la comunidad, se entiende entonces la razón por la cual tanto el constituyente de 1991 como el legislador establecieron de manera clara que “cualquier persona” puede ejercer estos mecanismos judiciales para la protección de los derechos o intereses de

naturaleza colectiva. En ese orden de ideas, se tiene que cualquier persona como integrante de la sociedad tiene derecho a que le sean protegidos los derechos e intereses colectivos..., por lo que es perfectamente claro que, según lo preceptuado en la ley y lo considerado por la jurisprudencia, todas las personas están legitimadas para ejercitar una acción popular cuando exista una amenaza o sea lesionado algún derecho o interés de índole colectiva.

Ahora bien, es posible que el actor popular, no abstente un interés directo sobre el derecho o interés colectivo del cual se invoca su protección, por lo que no sería el mejor interlocutor de la necesidad colectiva, pero recordemos que dentro del trámite de la acción popular existe una figura muy importante plasmada en el artículo 24 de la Ley 472, que es la coadyuvancia y es aquí precisamente donde se percibe la importancia de ésta, pues el juez está obligado a buscar ese ente exponencial que represente de manera fiel el derecho que se pretende proteger, es esta la razón por la cual la Ley 472 en su artículo 21 dispuso que el auto admisorio de la demanda se informe por un medio eficaz a los miembros de la comunidad, concluimos entonces que muy a pesar de que el actor en algunos casos no posea un interés directo, la comunidad directamente afectada podrá intervenir de manera directa y amplia que le permita ilustrar al juez con mayor

exactitud el contenido del derecho colectivo que se persigue proteger, coadyuvando la acción ya incoada”²⁰

2.2.6. Facilidades para interponerlas.

Toda persona natural o jurídica puede interponer las acciones populares. Los legitimados para ejercerlas pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe a su nombre. En el primer caso se establece la intervención obligatoria de la Defensoría del Pueblo. El interesado podrá acudir ante el Personero Distrital o Municipal o a la Defensoría del Pueblo para que se le colabore con la elaboración de la demanda, para la cual no se establecen mayores requisitos.

El juez podrá conceder el amparo de pobreza cuando fuere pertinente. El costo de los peritazgos corre por cuenta del Fondo para la Defensa de los Derechos e intereses colectivos. Por la magnitud de los derechos que se protegen a través de la acción popular se estableció, subsidiar la presentación de esas acciones a personas de escasos recursos y así facilitar su acceso a la administración de justicia, pues debido a los gastos que puede demandar el ejercicio de las mencionadas acciones, quedarían sin la posibilidad de lograr la protección de sus derechos e intereses colectivos, por lo que el Estado dentro de su función de velar por la promoción y el ejercicio de los derechos humanos, impone a la Defensoría

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia 10 de noviembre de 2001. Exp. AP 236. M. P. Doctor Germán Villamizar

del Pueblo, no sólo invocar en nombre de las personas que no están en condiciones de hacerlo directamente o a través de apoderado judicial, las acciones populares, como también determinar el monto de la financiación de las mismas.

2.2.7 Derechos que Ampara.

Las acciones populares son el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos definidos en el artículo 88 Superior y en la ley. Las acciones populares son por naturaleza acciones de derechos humanos y no de litis. Pues su objetivo no es buscar la solución de una controversia entre dos partes sino cesar la lesión o amenaza contra un derecho colectivo, y si es posible restablecer las cosas a su estado anterior.

Los derechos que protegen las acciones populares en la Ley 472 de 1998.

Artículo 4o. derechos e intereses colectivos.

a) El goce de un ambiente sano;

b) La moralidad administrativa;

c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas

situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

e) La defensa del patrimonio público;

f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;

g) La seguridad y salubridad públicas;

h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

i) La libre competencia económica;

j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;

k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

La clasificación relacionada anteriormente, de los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser reclamados mediante acciones populares, no es taxativa en la medida en que la misma norma dispone que, además de los que se enumeran en ese estatuto, son derechos e intereses colectivos, los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. De igual manera, señala que los derechos e intereses de ese rango enunciados en el artículo 4º, de la ley en mención, estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

2.3. Aspectos Procedimentales.

En lo estrictamente procesal, hablaremos de los aspectos más relevantes de la ley 472 de 1998, de las dificultades que se han presentado desde su entrada en vigencia, aspectos como la legitimación en la causa, la precedencia de las acciones populares frente a los actos administrativos y los contratos estatales son alguno de los situaciones que más conflictos han generado.

2.3.1. Tramite.

La ley 472 señala claramente el trámite de las acciones populares, estableciendo los principios que la orientan e imponiéndole al juez la obligación de que presentada la acción debe impulsarla oficiosamente hasta emitir decisión de merito, la no aplicación de esta norma constituye falta disciplinaria sancionable con destitución del cargo. El artículo 5 de la Ley establece:

“Tramite. El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones. El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes. Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda”²¹.

Tramite preferencial: Para este tipo de acciones el legislador previó un tramite preferencial dado su carácter preventivo, lo que significa que basta la existencia

²¹ Artículo 5º Ley 472 de 1998.

de la amenaza o riesgo del derecho o interés colectivos para su procedencia, el espíritu del legislador al consagrar un tramite preferencial cuando estas acciones sean de carácter preventivo es evitar la realización del daño, por lo que el juez debe tramitarlas preferentemente a las demás acciones que este conociendo excepto el recurso de habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento. El texto del artículo es el siguiente: “Tramite preferencial. Las acciones populares preventivas se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de Habeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de cumplimiento.”²²

Es conveniente anotar la importancia que este tipo de acciones reviste, por lo que el legislador permitió la procedencia de ellas aún en los estados de excepción, frente a este planteamiento el gobierno nacional en su momento objetó el artículo 8º de la Ley 472 que consagra la procedencia de las acciones populares en los estados de excepción, haciendo uso de su facultad de objetar proyectos de ley, como una función que le atribuye la Constitución en cuanto esta llamado a concurrir a la formación de las leyes, en razón a esto la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-036/98 dado que es a ésta corporación a quien corresponde decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno por inconstitucionales, en los términos de los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política. Pero la Corte,

²² Artículo 6º Ley 472 de 1998.

respecto del artículo referido se declaró inhibida para pronunciarse habida cuenta que no se cumplieron los requisitos para que esa corporación conociera de la objeción presentada, sin embargo resulta oportuno observar las consideraciones del Congreso de la república, el pronunciamiento del procurador General de la Nación y los fundamentos del Gobierno nacional para plantear la objeción.

2.3.1.1. Consideraciones del Senado de la República.

Artículo 8: El Senado pone de presente que el proyecto reitera "una idea que ya figura, con otras palabras, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: aún durante los estados de excepción los mecanismos de protección de los derechos deben permanecer vigentes". Además, la disposición no regula en absoluto la materia de los estados de excepción, tema del que se ocupa la Ley 137 de 1994.

2.3.1.2 Concepto del Procurador General de la Nación.

Objeción al artículo 8°. No puede sostenerse, según el Procurador, que la circunstancia de que durante los estados de excepción no pueda suspenderse la posibilidad de tramitar acciones populares, constituya una regulación de la materia propia de los Estados de Excepción. Simplemente se trata de un desarrollo del

precepto constitucional según el cual durante los estados de excepción no es posible suspender derechos y garantías fundamentales, "como quiera que es innegable que el acceso a la administración de justicia mediante las acciones populares constituye un derecho fundamental.

2.3.1.3 Posición del Gobierno Nacional.

“Artículo 8: El tema regulado mediante dicho artículo es un asunto reservado a las leyes estatutarias, razón por la cual una ley ordinaria no puede ocuparse del mismo”²³.

Finalmente nada pasó con este artículo el cual quedo tal cual como había sido concebido por el legislador, el texto del artículo es el siguiente: “Estados de excepción Las acciones populares podrán incoarse y tramitarse en todo tiempo”²⁴.

Siguiendo los aspectos procedimentales de las acciones populares el artículo 9º de la Ley expresa que las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

²³ Corte Constitucional C 036 de 1998.

²⁴ Artículo 8º de la Ley 472 de 1998.

2.4. Procedencia de la Acción Popular.

El artículo 9º de la Ley expresa: “Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”²⁵. (Artículo 9º Ley 472 de 1998)

Como se colige del artículo transcrito las acciones populares proceden contra la vulneración de los derechos e intereses colectivos para buscar el desagravio de estos ó para evitar que se lleve a cabo la vulneración, es decir, éstas son procedentes cuando se detecte una mera amenaza del derecho o interés colectivo como mecanismo preventivo para evitar la ocurrencia del daño y sus consecuencias o para restituir las cosas a su estado anterior de ser posible.

2.5. La Vía Gubernativa, en las Acciones Populares.

Cuando el accionado es una autoridad pública en virtud de una acción u omisión que viole los derechos e interés colectivos no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular, así lo consagra el artículo 10 de la Ley en comento cuando textualmente

²⁵ Artículo 9 Ley 472 de 1998

dispone “Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular”., es claro entonces, que es facultativo del actor popular el agotamiento de la vía gubernativa. (Artículo 10 Ley 472 de 1998).

2.6. Caducidad.

La acción popular puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo, sin límite de tiempo alguno no obstante debemos recordar que el texto original del artículo 11 de la Ley establecía un termino de cinco años para interponer la acción popular encaminada a volver las cosas su estado anterior, esta parte del artículo en mención fue declarado inexecutable mediante la sentencia C215 de 1999 M. P. Dra. Martha Victoria Sachica de Moncaleano, en la cual la Corte manifestó:

“Por tal motivo, es que de manera acertada y acorde con el ordenamiento constitucional, el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, consagra la regla general según la cual la acción popular puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo, sin límite de tiempo alguno No obstante, encuentra la Corte, que la excepción que en la misma disposición se prevé cuando la acción se dirige a " volver las cosas a su estado anterior" , en

cuanto establece un plazo de cinco (5) años para instaurarla, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, desconoce el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia, de los miembros de la comunidad que se ven afectados en sus derechos e intereses colectivos.

Carece entonces de fundamento razonable y por lo mismo violatorio de derechos y principios constitucionales, el que a pesar de que exista la probabilidad de subsanar y hacer cesar una situación que afecta derechos esenciales de una comunidad presente o futura, se cierre la oportunidad para cualquiera de los sujetos afectados de actuar en su defensa, al establecer un término de caducidad cuando se demanda el restablecimiento de las cosas al estado anterior a la violación del derecho, mientras ello fuere físicamente posible. En consecuencia, será declarado exequible el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, salvo en la parte que dispone: "... Cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco (5) años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración.", la cual será declarada inexecutable"²⁶.

El texto vigente de la Ley es el siguiente "La Acción Popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo" (Artículo 11 Ley 472 de 1998).

²⁶ Sentencia C251 de 1999 M. P. Dra. Martha Victoria Sachica de Moncaleano.

2.7. Titulares de la acción.

En relación con la legitimación para ser actor popular la ley en el artículo 12 enlista las personas titulares de dicha acción, el texto del artículo expresa:

Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

Se puede concluir que si bien la ley hace una mención especial de ciertas personas tanto públicas como privadas que pueden ejercitar las acciones

populares, es claro que en virtud de la naturaleza del objeto de las mismas, es decir los derechos e intereses colectivos, cualquier persona puede acceder a la justicia en procura de su protección sin exigir al actor la carga de acreditar un interés concreto, por lo que su ejercicio será siempre legítimo, el interés en este caso se presumirá siempre a favor de la protección del derecho colectivo.

2.8. Ejercicio de la acción.

El artículo 13 de la Ley establece: “Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre. Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda”. (Artículo 13 Ley 472 de 1998).

El inciso primero de la norma no necesita mayor explicación dado que es lo suficientemente claro, con relación al segundo inciso la ley al disponer la intervención del Defensor del Pueblo cuando la acción se ha interpuesto sin la intervención de apoderado judicial para lo cual el juez deberá notificar el auto admisorio de la demanda se entiende como una protección especial, en la medida que el objeto de la litis son intereses que pertenecen a toda la ciudadanía y que por lo tanto deben tener un adecuado procedimiento y defensa.

2.9. Contra quien se dirige la acción popular.

El artículo 14 de la Ley establece: “La acción popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos”. (Artículo 14 Ley 472 de 1998). Esta norma no necesita mayor explicación por cuanto es totalmente clara.

2.10. Jurisdicción y Competencia

Para establecer ante que jurisdicción se debe incoar la acción popular debemos destacar que la ley consagra que si se adelanta contra entidades públicas o personas privadas que cumplen funciones públicas conoce la jurisdicción contencioso administrativa, y en cuanto la competencia expresa que en primera instancia conocerá los jueces administrativos y en segunda el Tribunal Administrativo del respectivo Departamento, lo que hoy día si se está cumpliendo con la puesta en marcha de los juzgados administrativos a partir del mes de agosto de 2006, ahora, si se adelanta contra particulares conoce la jurisdicción ordinaria, específicamente los jueces civiles del circuito en primera instancia y es segunda instancia Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia (artículo 15 y 16) excepcionalmente puede presentarse

ante el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, quien lo remitirá inmediatamente al Juez Civil de Circuito competente.

El artículo 15 de la Ley 472, al establecer “La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia”, es el fundamento legal para que las acciones populares procedan contra los actos y contratos estatales cuándo estos vulneren o amenacen con vulneran un derecho o interés colectivo, este tema ha generado gran controversia y ha sido motivo de múltiples pronunciamiento por el Consejo de Estado y la doctrina, donde ya se habla de una tesis garantista y una tesis restrictiva, por lo cual lo desarrollaremos en un capítulo aparte ya que reviste gran importancia.

No obstante, es importante destacar que la acción popular no es subsidiaria, procede siempre que se encuentren vulnerados o amenazados derechos e intereses colectivos, independientemente de la procedencia de otras acciones por medio de las cuales sea posible solicitar el cumplimiento de una norma, alcanzar la protección de un derecho fundamental o sancionar al funcionario público por

haber incurrido en faltas que generan responsabilidad penal, civil, disciplinaria o fiscal.

La Sección Primera del Consejo, ha concluido que dicha acción no es subsidiaria, característica que hace irrelevante la procedencia de otros medios de defensa del derecho de que se trate frente a la actuación cuestionada. En este sentido, en el auto de mayo 24 de 2001 sostuvo:

“Pero, la Ley 472 de 1998 no contempla como razón para su improcedencia, (...) la existencia de otros medios judiciales de defensa, a través de los cuales también se puedan hacer efectivos los derechos conculcados. Por el contrario, del texto de las normas transcritas se desprende que el derecho o interés colectivo puede ser quebrantado por actos, acciones u omisiones de la entidad pública o del particular que desempeñe funciones administrativas, lo que significa que es al resolver la controversia cuando el juzgador deba (sic) pronunciarse sobre la legalidad de esos actos, acciones u omisiones. El hecho de que la mencionada actividad de la administración también pueda ser objeto de enjuiciamiento a través de otras acciones, no implica que deba acudir necesariamente al ejercicio de las mismas pues, estando de por medio un interés o derecho colectivo, también es viable el ejercicio de la acción popular” ²⁷.

²⁷ La providencia revoca el rechazo de una acción popular que pretendía dejar sin efectos un contrato de compraventa de un inmueble por un precio que, a juicio del actor, era excesivo. Expediente AP 076

La competencia por su parte, es la distribución de la jurisdicción entre los jueces, es la facultad que tiene el juez de ejercer la jurisdicción en determinados asuntos en determinado territorio.

En el caso de que la acción popular esté dirigida contra los actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, será competente el juez Contencioso Administrativo, de conformidad con lo dispuesto el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, en los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

2.11. Excepciones.

El artículo 23 de la Ley 472 señala que al momento de presentar excepciones es en la contestación de la demanda y que solo podrán proponerse excepciones de merito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales se decidirán en la sentencia. Como consecuencia de lo anterior la práctica de pruebas correspondiente a las excepciones se realizara en el mismo periodo probatorio señalado para las pruebas solicitadas tanto en la demanda como en su contestación.

2.12. Coadyuvancia.

La coadyuvancia en estas acciones se encuentra consagrada en el artículo 24 de la ley el cual señala que toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones. El sustento material de la disposición sobre la coadyuvancia, consiste en la naturaleza propia de los derechos con son objeto de la acción, su carácter de colectivos implica que cualquier persona puede estar interesada en intervenir para colaborar en el desarrollo del proceso, con el único fin de proteger el derecho que se encuentra amenazado o violado.

La coadyuvancia consiste en la intervención de intercelero que no reclama un derecho propio sino que tiene un interés en la suerte de la pretensión de una de las partes y concurre al proceso exclusivamente para ayudarle o coadyuvarle en la lucha procesal. Se trata de una intervención voluntaria, pues no es necesaria su intervención en el proceso para que el juez pueda fallar. Por lo mismo, su situación procesal depende de la parte coadyuvada, así se establece en el artículo 52 del Código de Procedimiento Civil, numeral segundo, que el coadyuvante puede realizar los actos procesales permitidos a la parte coadyuvada, en cuanto no se opongan a los de ésta y no impliquen disposición del derecho de litigio, el artículo 24 de la ley 472 de 1998 establece que la coadyuvancia opera sobre las actuaciones futuras, es decir no puede venir a modificar lo ya ocurrido.

2.13. Medidas cautelares.

Las medidas cautelares son los actos procesales por medio de los cuales, el juez en uso de sus poderes, buscar garantizar el cumplimiento de obligaciones o deberes judiciales, legales o convencionales. Para el maestro Devis Echandia, el juez puede imponer medidas especiales para el aseguramiento del éxito del proceso y el efectivo cumplimiento de la sentencia una vez ejecutoriada.

Las medidas cautelares señaladas en la Ley 472 son las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas; d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Por otro lado, el párrafo primero del mismo artículo señala que el decreto y la práctica de las medidas previas no suspenden el curso del proceso, con el fin de llegar al fallo de merito lo más pronto posible, pero utilizando los mecanismos transitorios necesarios para evitar el daño o su propagación.

La oportunidad de decretar medidas cautelares es antes de ser notificada la demanda y en cualquier etapa del proceso, lo cual complementa el artículo 26 de la Ley, que indica que el auto que las decreta debe notificarse al demandado simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, el mismo artículo dispone que el auto que decreta tales medidas podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación, en este punto la Ley es clara pero no dice nada con relación al auto que las niega. El Consejo de Estado ha sostenido la tesis de que en virtud del artículo 36 procede la reposición contra todos los autos dictados dentro del trámite de una acción popular , por lo tanto cabe contra el auto que decreta y contra el auto que niega las medidas cautelares, sin embargo ha concluido el máximo tribunal, después de realizar una interpretación conjunta de los artículos 26, 36 y 37, que el de apelación no cabe contra el auto que niega la imposición de medidas cautelares lo anterior basado en el siguientes raciocinio: “... el decreto de una medida cautelar puede irrogar ingentes daños al demandado, en tanto que el que la niega solo mantiene el statu quo²⁸”

²⁸ Consejo de Estado Exp.005, M. P. Daniel Manrique Guzmán

2.13.1. Fundamentos para la imposición de medidas cautelares.

El juez al momento de imponer las medidas cautelares debe realizar un análisis que le permita concluir si con las mismas no se va a empeorar la situación o a causar un daño más grave o mayor del que se pretende evitar, la Ley señala que el juez puede decretar de oficio o a petición de parte, las medidas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se hubiese causado. Por lo anterior el análisis del juez debe incluir una evaluación de la inminencia existencia del daño, en cada caso. Así lo señala Tamayo Jaramillo al sostener que no basta que se solicite la medida para que el juez de manera automática tenga que dictarla, sino que “el autor debe demostrar que de no tomarse dichas medidas el daño muy seguramente se producirá o continuara produciéndose”²⁹.

Así las cosas, una vez decretadas las medidas, el demandado podrá oponerse fundamentándose en ciertas causales establecidas en la Ley, que recogen los mencionados criterios que debe tener en consideración el juez para imponerlas. Ley en su artículo 26 consagra expresamente que son las únicas que pueden sustentar la presentación de los recursos contra las medidas cautelares, estas son:

²⁹ Tamayo Jaramillo, Javier, las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil, pag. 149

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger.
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público.
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

2.14. Audiencia especial y pacto de cumplimiento.

El artículo 27 de la Ley 472 establece que dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término del traslado de la demanda, debe celebrarse una audiencia especial que tiene como fin oír a todas las partes intervinientes sobre la posiciones que tenga respecto de la acción. De la audiencia puede surgir un pacto de cumplimiento establecido por iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos o intereses colectivos o el restablecimiento de las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Los participantes en esta audiencia son las partes demandado, demandante el ministerio público y la entidad encargada de la protección del derecho e interés colectivo.

La norma señala que la intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable son obligatorias. Si alguna de las partes demuestra justa causa para no comparecer a la audiencia, el juez señalara nueva fecha por una sola vez

dentro de los diez días siguientes, pero no antes del quinto, por auto que no tendrá recursos. Si no comparece la totalidad de las partes interesadas se considera fallida la audiencia.

2.15. Pruebas.

Sino se logra realizar la audiencia o si de la misma no es posible que surja el pacto de cumplimiento, el juez debe proceder a iniciar la etapa probatoria.

El juez debe realizar un análisis de conducencia y eficacia de las pruebas que hayan solicitadas por las partes. (Artículo 28 Ley 472 de 1998).

El auto que decreta las pruebas debe señalar el momento para su práctica que deberá ser dentro de los siguientes 20 días siguientes, prorrogables por 20 días mas, si así lo amerita la complejidad del asunto.

La Ley establece el principio de inmediación prevalente. Dicho principio consiste en que el juez deberá conocer de manera personal, directa e inmediata lo que se quiere probar, ya que siendo él mismo quien va a realizar la valoración del acervo probatorio. No obstante lo anterior y teniendo en cuenta las imposibilidades físicas en las que se puede encontrar el juez en algunas oportunidades, la Ley admite la figura de la comisión, con el fin de respetar el principio de economía procesal.

2.16. La sentencia y sus Efectos.

Aquí, como en el caso de la tutela, el juez expide una orden de hacer o de no hacer. La orden puede ser triple: cesar la amenaza a los derechos colectivos, restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible, e indemnizar a la entidad estatal si fuere del caso.

La Sentencia tiene efecto de cosa juzgada erga omnes, esto es, produce efectos respecto no solo de las partes sino también del público en general. Esa cosa juzgada es absoluta, salvo que se presenten hechos o pruebas nuevas, caso en el cual pasa a ser relativa de conformidad con la jurisprudencia constitucional, o sea, que se puede volver a demandar

2.17. Recursos.

Artículo 36 Ley 472. Recurso de Reposición. Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 37 Ley 472. Recurso de Apelación. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los

veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente.

2.18. Los incentivos.

El actor popular es una persona que despliega un esfuerzo que implica dedicación, investigación, formación de la técnica jurídica etc., obviamente el incentivo es una figura que se concibió para compensar al actor por su trabajo a favor de la sociedad, y el pago del mismo tiene implícito un carácter sancionatorio en contra del infractor.

El artículo 39 de la Ley establece las reglas a aplicar en la fijación del incentivo en todas las acciones populares, exceptuando las que tiene como finalidad la defensa del derecho colectivo de la moral administrativa. La ley dejó a criterio del juez la fijación del monto específico dentro del rango anotado. Los referidos artículos establecen:

“Artículo 39: El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos”.³⁰

³⁰ Artículo 39 Ley 472 de 1998.

“Artículo 40: En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular”.

Como se puede observar de los artículos anteriormente anotados el juez está facultado para fijar el incentivo del actor popular que oscilará entre 10 y 150 salarios mínimos excepto cuando se trate de acciones populares que amparen el derecho colectivo de la moral administrativa, en la cual el actor recibirá el 15% del valor que se recupere como consecuencias de la acción popular.

3. LOS DERECHOS HUMANOS

3.1. MARCO REFERENCIAL.

3.5.4. Antecedentes históricos.

La lucha por el reconocimiento de los derechos ha sido la historia ininterrumpida del hombre desde su estadio primitivo hasta el momento actual.

La defensa de la vida, la lucha por la igualdad y la solidaridad de los hombres, ha sido siempre la preocupación de aquellos que fueron excluidos de los beneficios del desarrollo y del poder.

“Las diferentes culturas han expresado esta preocupación en sus diferentes manifestaciones orales y escritas. Las declaraciones escritas específicamente llamadas Derechos Humanos, surgen en el contexto de las sociedades divididas en clases en el continente Europeo.

Los diferentes documentos escritos relacionados a los derechos humanos aparecen en ocasión de los conflictos entre el individuo y Estado, primero en

Inglaterra, luego en Francia, en Estados Unidos y de allí a los demás países del mundo.

A partir del siglo XVIII las aspiraciones de la humanidad el reconocimiento y el respeto a sus derechos toman forma más exacta y concreta.

Así aparecen los documentos conocidos como la Carta Magna (Inglaterra), la Declaración del Buen Pueblo de Virginia (EE.UU.); la Declaratoria de la independencia de los estados Unidos de Norteamérica, La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia); la Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado (Rusia), el Preámbulo de la Constitución del Estado Socialista Ruso, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pactos Internacionales Sobre Derechos Humanos”³¹.

3.2. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONTITUCION NACIONAL DE 1991

3.2.1. DERECHOS HUMANOS.

Para seguir adelante con el desarrollo del presente estudio sobre los Derechos Humanos, es importante resaltar los siguientes conceptos:

³¹ ERNESTO REY CANTOR Y MARIA CAROLINA RODRÍGUEZ, Acción de Cumplimiento y Derechos Humanos, Santa Fe de Bogotá, Edit. Temis, 1998, Págs. 4 y 5.

1. Derecho Fundamental: es aquella facultad básica y primordial, que requiere una persona para el desarrollo de su vida, entendida ésta como el pleno y libre desarrollo de su personalidad.

También son definidos como todos aquellos que por ser inherentes a las personas existen con anterioridad a la aparición del Estado y prevalecen frente a cualquier norma positiva con la cual se pretenda desconocerlos.

2. Derechos Humanos: en general se puede intentar definir los derechos humanos como el conjunto de atributos inherentes a la persona humana por su condición de tal, que protegen y dignifican su existencia y perfeccionan el contexto social. Una publicación de la ONU ha definido estos derechos como aquellos “que son inherentes a nuestra naturaleza y sin los cuales no podemos vivir como seres humanos”³².

3.3 Características De Los Derechos Humanos

Las características que acompaña estos derechos han sido universalmente reconocidas y aceptadas, estas son: “congénitos, inherentes, necesarios,

³² NACIONES UNIDAS, Derechos Humanos. Preguntas y respuestas, Nueva York, 1987, p. 4.

universales, indivisibles, interdependientes, preexistentes, limitados, inalienables e inviolables”³³.

- **Son congénitos**, porque pertenecen a la persona humana desde el primer momento de su existencia.
- **Son inherentes**, porque en virtud de su naturaleza están de tal modo unidos a la persona que no pueden ser separados de ella.
- **Son necesarios**, porque sin ellos la persona no puede vivir dignamente, como corresponde a los seres humanos.
- **Son universales**, porque pertenecen a todo individuo de la especie humana, independientemente de su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar, capacidad económica o cualquier otro factor individualizante.
- **Son indivisibles**, porque en lo concerniente a su respeto, a su guarda y a su garantía no caben con respecto a ellos operaciones de partición que lleven, *de iure o de facto*, a darles a unos mayor peso que a otros.

³³ Cfr. MADRID-MALO GARIZÁBAL, Mario, Los derechos humanos en Colombia, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1979, pp. 19-20; Cfr. MADRID-MALO GARIZÁBAL, Mario, Derechos fundamentales, Ed. 3R, Bogotá, 2004, pp. 32-33; Véase DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Nueve cuestiones básicas sobre derechos humanos, Santafé de Bogotá, 1995; Véase NACIONES UNIDAS, Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena, junio de 1993, Nueva York, 1993, párr. 5.

- **Son interdependientes**, porque todos ellos se relacionan entre sí por su origen y por su conexión teleológica.
- **Son preexistentes**, porque han surgido con anterioridad al derecho positivo, ya que aparecieron con el hombre y no deben su origen a un acto de la autoridad.
- **Son limitados**, porque su ejercicio no puede afectar los derechos ajenos ni el justo orden público.
- **Son inalienables**, porque nadie ni siquiera el propio titular puede hacer imposible su puesta en práctica.
- **Son inviolables**, porque al vulnerarlos o amenazarlos se comete una injusticia.

Aunque la promoción y “la protección de los derechos humanos son responsabilidad primordial de los Estados, ellas constituyen materia de la legítima preocupación de la comunidad internacional y deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas”³⁴.

³⁴ NACIONES UNIDAS, CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, Declaración y Programa de Acción de Viena, Nueva York, junio de 1993, I, 1 y 4.

“Igualmente, los derechos Humanos son reconocidos como derechos subjetivos, esto se debe al sentido otorgado a la expresión “subjetivos”, entendido como la autorización otorgada por el sistema normativo a toda persona para exigir la efectividad de la acción de estado y de la conducta de los demás con el propósito de satisfacer sus necesidades de acuerdo a la norma.

Se podría aventurar que el hombre desde siempre ha defendido los derechos que por su condición le son innatos, si bien es cierto, existen antecedentes precisos de la evolución y el reconocimiento de los derechos humanos, es menester tomar la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano del 26 de agosto de 1789 en Francia como el paso firme para el reconocimiento mundial, y el respeto por parte de la humanidad para estos derechos.

Hoy día se conocen, los derechos civiles y políticos como “Derechos Humanos de primera generación”, por que han sido promulgados en las primeras declaraciones Constitucionales. Reconocidos los derechos Humanos de primera generación como individuales, inalienables, y de respeto por parte del Estado”³⁵.

La aplicación de los derechos humanos ha sido discutida por todas las naciones, el hombre en su afán de destrucción viola constantemente las garantías humanas, y es ahí donde se está llamando a defender a quienes hayan sido ultrajados, y a propiciar la aplicación y el respeto por los Derechos Humanos.

³⁵ <http://www.quintabrigada5.mil.co/criterios.htm>

Los Derechos Humanos son aplicables entre los individuos, pero la comunidad Internacional preocupada por su protección ha celebrado Convenios como los de Ginebra y sus Protocolos, y otros tratados que procuran ser instrumentos garantes de los Derechos del Hombre.

3.3.1. Fines de los Derechos Humanos

“Los Derechos Humanos buscan garantizar a cada persona, en todo momento, el respeto por sus derechos y libertades, necesario para asegurar su pleno desarrollo social y protegerlo de abusos por parte de las autoridades.

Los derechos Humanos son inherentes a todos los individuos, sin conferirles estatutos particulares”³⁶.

El interrogante que nos haríamos en este estudio sería ¿Cuando es Fundamental un Derecho?, para ello la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

“La fundamentalidad de un Derecho no se puede determinar sino en cada caso concreto, atendiendo tanto la voluntad expresa del constituyente como la conexidad o relación que en cada caso tenga el derecho con otros

³⁶ ERNESTO REY CANTOR Y MARIA CAROLINA RODRÍGUEZ, Acción de Cumplimiento y Derechos Humanos, Santa Fe de Bogotá, Edit. Temis, 1998, Págs. 8 y 9.

indudablemente fundamentales y/o con los principios y valores que informan toda la Constitución”.

3.3.2 ¿Se encuentran todos los Derechos Fundamentales, reconocidos expresamente por la Constitución Nacional?

“La Constitución no determina en forma taxativa cuales son los Derechos Fundamentales”.

Por consiguiente resulta equivocado sostener que sólo tienen rango fundamental los derechos reconocidos en el capítulo I del Título II de la Constitución Nacional, pues de tal rango participan incluso no enunciados en el texto Constitucional.

3.3.3. Importancia de los Derechos Humanos

Para las personas todos sus derechos son necesarios, por tanto todos revisten la misma importancia y merecen el mismo respeto.

Sin embargo, hay un derecho cuyo respeto es condición para el disfrute de otros. El derecho a la vida es el primero de todos los derechos: sin la vida es imposible gozar de los demás derechos.

Por ello cometer cualquier acto que vaya en contra de la vida (Homicidio, lesiones personales, tratos crueles o inhumanos) debe ser considerado como un gravísimo atentado, de esta forma, se considera que un Derecho Humano se vulnera cuando el bien jurídico que constituye su objeto es lesionado, y se amenaza cuando el bien jurídico que constituye su objeto, sin ser destruido, es puesto en trance de sufrir disminución o menoscabo, de este análisis podemos determinar, que en principio, todos los miembros de la sociedad humana tienen la obligación de respetar los derechos de las personas, sin embargo, en las sociedades democráticas existe un grupo de personas que en este aspecto tiene una mayor responsabilidad: esas personas son las autoridades en quienes ha depositado la sociedad su confianza para que defiendan la organización social y las instituciones creadas con el fin de mantenerla y desarrollarla. Esa organización se funda, precisamente, en el respeto de la dignidad personal”³⁷.

3.4 MECANISMOS IDÓNEOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS NACIONALES.

La Constitución nacional no solamente consagró los derechos humanos, sino que creó mecanismos para su protección:

- **Acción de Tutela** Art. 86. Derechos fundamentales vulnerados o amenazados por acción u omisión por cualquier autoridad pública o

³⁷ <http://www.quintabrigada5.mil.co/criterios.htm>

particulares que cumplan funciones públicas. D 2591/91 D.306/92.

“Características: Judicial, Subsidiario, transitorio, para evitar perjuicio irremediable. De cumplimiento inmediato conforme el artículo 85 CN.

- **Acción de Cumplimiento** Art. 87: Hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, para, derechos en peligro de ser vulnerados o amenazados por acción u omisión de las autoridades. L. 393/97.
“Características: Judicial Administrativo. Ordenara bajo apremios su cumplimiento del deber omitido. Objeto: cumplimiento de derechos de segunda generación que hayan sido reglados.

- **Acciones Populares**, Art. 88. Protegen derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y similares reglados por la ley o los que origina daño a un número plural de personas, el cual ha sido objeto o materia de la presente investigación.

Característica: Judicial Ordenará bajo apremios su cumplimiento, Pretende proteger derechos consagrados en la ley y en especial a los tercera generación.

- **Los demás establecidos por la ley** (Art.89). A través de la Justicia ordinaria o Administrativa. Se hace uso de acciones y recursos a través de

procedimientos, para la integridad del orden jurídico y para la protección de los derecho individuales, grupo o colectivos, frente acción u omisión de las autoridades.

- **Responsabilidad Patrimonial del Estado.** Artículo 90 CN. El estado responderá patrimonialmente por daños antijurídicos por acción u omisión de las autoridades.
- **Cláusula Abierta.** Art. 94. Los demás no consagrados ni en la constitución ni en los convenios internacionales que sean inherentes a la persona humana y no figuren en ellos.
- **Habeas Corpus** (Art.30 CN) Derecho que tiene toda persona de pedir su libertad a los jueces, a que se resuelva en el término de 36 horas la situación jurídica, “cuando han capturadas o retenidas por cualquier autoridad sin que la ley o la Constitución lo autoricen o cuando se prolongue ilegalmente la privación de su libertad (por retención, detención, arresto o cualquier otra forma)”³⁸.
- **Habeas Data.** “Tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones en bancos de datos, protege su derecho a la intimidad

³⁸ C. De P.P. (decr. 2700 de 1991), arts. 430 a 437 y Ley 15 de 1992, Diario oficial, Núm. 40.190.

personal y familiar y a su buen nombre. El Estado debe respetarlo hacerlo respetar”³⁹.

- **Recurso de Insistencia.** Art. 21, L. 57/85 El Tribunal administrativo decide si tienen o no reserva los documentos solicitados ante una oficina Publica a fin de decidir en una única instancias de la procedibilidad del acceso a los mismos, ante la negativa de una petición de acceso a los documentos.
- **Protección Policiva.** Desarrollo de derechos constitucionales art 2 y ss sobre las libertades y garantías públicas”⁴⁰.

La Constitución Nacional contiene en sentido formal una amplia gama de derechos, y mecanismos idóneos para salvaguardarlos. Se menciona que es la Carta Magna mas proteccionista que existe en el mundo, su articulado propende por la protección y goce efectivo de los Derechos Humanos, para la comunidad Internacional se constituye como una conquista por parte del pueblo Colombiano. La Constitución en términos generales es entendida como “La Norma de Normas”, de la cual surgen o fluyen todas las leyes, disposiciones y reglamentos. Es el complejo engranaje de principios fundamentales básicos de una Nación, principios que todos los habitantes deben acatar y respetar para conseguir la armonía social y el bienestar de la colectividad.

³⁹ Hasta la fecha no ha sido expedida una ley que regule especialmente el mecanismo procesal del *habeas data*.

⁴⁰ www.unilibrebaq.edu.co/mecanismosprotecciondhpdpdhubq.htm. Mecanismos de protección de los Derechos Humanos. Dr. RAMON PACHECO SÁNCHEZ. Profesor de Derecho Internacional público y DH. Universidad Libre, Barranquilla.

La Constitución que nos rige fue promulgada el 4 de julio de 1991, expedida por la Asamblea Nacional Constituyente convocada en plebiscito del 9 de diciembre de 1990.

Los valores de la Constitución Colombiana se resumen en:

- Valores Críticos: la vida, la conveniencia, y la paz.
- Valores Clásicos: libertad, igualdad, y tolerancia.
- Valores Modernos: derechos de Tercera Generación (derechos colectivos y del medio ambiente), tema que desarrollaremos más adelante.

3.5. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN:

3.5.1. Primera Generación. (Derechos civiles y políticos)

Llamados también de primera generación, conformado por los Derechos Fundamentales, son aquellos derechos que son inherentes a la especie humana, es decir, que basta que una persona nazca para ser titular de dichos derechos. Claro que existen algunos derechos que se adquieren a cierta edad como mandato de la ley (derecho al voto, elegir y ser elegido), pero el derecho existe, ya que es adquirido por el hecho de ser persona y termina con la muerte de la misma.

Como ejemplos podemos citar el derecho a la vida, igualdad, reconocimiento de su personalidad jurídica, intimidad, libre desarrollo de la personalidad, prohibición de la esclavitud, libertad de conciencia, libertad de cultos, libertad de opinión, derecho a la honra, derecho a la paz, derecho a la circulación por el territorio, derecho al trabajo, libertad de enseñanza, debido proceso, libertad de asociación, libertad de elegir y ser elegido.

El origen de estos derechos no pertenecen a ninguna revolución en especial, sino que son parte sustancial de la persona por el hecho de serlo, pero se consagraron por primera vez en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia en 1789, como ya se mencionó anteriormente.

3.5.2. Segunda Generación. (Derechos económicos, sociales y culturales)

La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.

De ahí el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de Bienestar

que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva.

Los derechos a los cuales nos referimos hacen relación al trabajo, a la salud, a la familia, a la vivienda, a la educación, a la seguridad social, a la recreación, entre otros. Es decir a la protección del ser humano vista desde una perspectiva colectiva.

La noción más antigua que se tiene de éstos derechos es la consagrada en los Arts. 17, 21 y 22 del proyecto de la Constitución Francesa Republicana del 24 de junio de 1793, donde ya se hacía referencia al trabajo remunerado adecuadamente, a la asistencia social y a la salud.

Estos derechos, trajeron durante tiempo la idea implícita de conformar un Estado social de derecho, y que se consolidó con la Revolución Rusa (febrero-octubre de 1917) en donde los trabajadores protestaron por el mal trato al que eran sometidos por parte de los terratenientes.

3.5.3 Derechos de Tercera Generación. (Derechos Colectivos o nuevos derechos).

Es necesario manifestar que seremos más extensas en el tema de los Derechos de Tercera Generación ó Derechos Colectivos por cuanto se constituye como fundamental para el desarrollo del tema investigado.

Así mismo, Para definir a estos derechos nos vemos en la necesidad de citar textualmente las palabras del profesor mexicano Héctor Fix-Zamudio, el cual los denomina derechos difusos y los define como:

"Derechos subjetivos e intereses legítimos que pertenecen a personas indeterminadas y a diversos grupos sociales distribuidos en varios sectores y que se refieren a ámbitos como el consumo, el medio ambiente, el patrimonio de la humanidad, entre otros⁴¹".

Este es uno de los más importantes aportes de la nueva Constitución Política al Estado de Derecho en Colombia, como una Constitución ecológica o verde. Este se considera un importante avance, con el cual se reconoce la existencia de los derechos de tercera generación, que son una conquista de la humanidad en la búsqueda de un mundo más justo.

La Constitución de 1991 pretendió ser amplia en el reconocimiento de los derechos, al presentar un extenso catálogo de los mismos. Es así como se pudieron resaltar también derechos colectivos como los relacionados con la moral administrativa que tanta falta hacían para enfrentar la corrupción.

En este sentido la ley 472 de 1998 al regular lo relacionado con las acciones populares los incorporó al ordenamiento jurídico del país.

⁴¹ HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, los abogados mexicanos y el ombudsman, México C.N.D.H., 1992, Págs. 71 a 81.

El origen de estos derechos se podría decir que aparecen pero con un perfil bajo en la Revolución Rusa y que con el paso del tiempo conforme la sociedad ha ido evolucionando se ha hecho necesario la consagración de dichos derechos en la Carta Magna para precautelar en el caso del medio ambiente un lugar para que puedan desarrollar íntegramente todas las facultades las generaciones venideras.

De la misma manera, si atendemos a la historia de la humanidad podemos ver que los derechos colectivos y especialmente el derecho a gozar de un medio ambiente sano no es algo tan nuevo como parece. En las comunidades primitivas de América existían normas de protección ambiental sumamente avanzadas que sociedades contemporáneas que pretendan aplicar efectivamente la idea del desarrollo sostenible podrían rescatar para aplicarlas a las actuales condiciones del hombre y de la protección ambiental.

Por otra parte en nuestro Código Civil que se alimentó de la tradición jurídica de la antigua Roma para dar origen al Código Civil chileno que sirvió de base para que se redactara el de Colombia, encontramos las acciones populares como la típica acción para la defensa de los derechos colectivos.

De esta manera podemos decir que los derechos colectivos que se institucionalizan en las constituciones y legislaciones de finales del actual siglo XX, tienen sus orígenes desde tiempos muy antiguos y habían casi desaparecido con los estados demoliberales que condujeron a pensar que todos los derechos tenían

un sujeto o titular individual que es la persona humana. Si miramos la Constitución Política de 1886 vemos que ninguno de los artículos del capítulo sobre derechos colectivos de la Constitución de 1991 tiene antecedentes directos en aquella.

Por lo tanto, en las constituciones contemporáneas es frecuente ver, como en la Constitución de 1991, que se consagran derechos colectivos o también llamados derechos difusos, que tienen un titular que no se identifica con precisión al menos inicialmente, por que no se concreta en una persona determinada, sino en la colectividad o en grupo indeterminado de personas que se puede hacer visible solo al momento de reclamar el derecho mismo.

3.6. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.

Aunque no existe acuerdo en la doctrina a la hora de enumerar y clasificar los derechos colectivos, podemos considerar comprendidos en la misma los siguientes derechos:

- Derecho a la autodeterminación de los pueblos.
- Derecho a la independencia económica y política.
- Derecho a la identidad nacional y cultural.
- Derecho a la paz.
- Derecho a la coexistencia pacífica.
- Derecho al entendimiento y confianza.

- La cooperación internacional y regional.
- La justicia internacional.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- El patrimonio común de la humanidad.
- El desarrollo que permita una vida digna.
- El derecho al medio ambiente sano.
- La Moralidad Administrativa.

El crecimiento de los derechos humanos no ha cesado todavía, simultáneamente su contenido es cada vez de mayor amplitud, recientemente se gesta una nueva categoría de derechos no siempre fáciles de diferenciar de los derechos sociales, económicos y culturales, se trata de los derechos de la "tercera generación" o "derechos de solidaridad". Tienen este calificativo porque para su realización se requiere de la acción solidaria o concertada de todos los estamentos sociales, esto es, de los individuos, los grupos y el Estado y porque implican al mismo tiempo un derecho y una obligación.

Desde la perspectiva económica y política, el aparecimiento de los derechos de la tercera generación coincide o tiene sus fundamentos en la crisis del Estado social de derecho, la cual se traduce en la incapacidad del Estado para cumplir con sus

cometidos teóricos, que no son otra cosa que hacer realidad los derechos de la segunda generación.

Además los derechos de la tercera generación, tienen apoyo en nuevos valores y expectativas relacionados con la urgente búsqueda de soluciones o respuestas a necesidades resultantes de la civilización.

Además de denominarse "derechos colectivos", usualmente se ha utilizado también el término de "difusos" para referirse a ellos, pues se predicen de una colectividad difícil de determinar, como nación, pueblo, sociedad, comunidad internacional, etc.

Los derechos humanos defienden la dignidad del ser humano y forman un todo indivisible; sin embargo, son las circunstancias históricas y sociales las que permiten ir profundizando en el conocimiento del ser humano y descubriendo en él nuevos aspectos, nuevas exigencias que se van traduciendo en la creación de nuevos derechos.

La revolución tecnológica ha supuesto un profundo cambio en las relaciones de los seres humanos entre sí y, también, en sus relaciones con la naturaleza y con

el contexto o marco de convivencia.

Las modernas tecnologías de la información han permitido establecer unas comunicaciones a escala planetaria y ello ha posibilitado que se adquiriera una conciencia de los peligros más acuciantes para la supervivencia de la especie humana. Entre estos peligros hay que destacar; los que provienen de la división, cada vez más profunda, de los hombres en pobres y ricos, el deterioro y la destrucción del medio ambiente, así como la evolución de la industria armamentista que hace posible, por primera vez en la historia, que una guerra pueda acabar con toda la humanidad.

Los derechos humanos de tercera generación pretenden partir de la totalidad de necesidades e intereses del ser humano tal como se manifiestan en la actualidad. Si el titular de los derechos de primera generación era el ser humano aislado, y los protagonistas de los derechos de segunda generación eran los seres humanos en grupos, las nuevas circunstancias actuales exigen que la titularidad de los derechos corresponda, solidaria y universalmente, a todos los hombres. El individuo y los grupos resultan insuficientes para responder a las agresiones actuales que afectan a toda la humanidad.

Los Derechos de Tercera Generación también conocidos como Derechos de Solidaridad o de los Pueblos contemplan cuestiones de carácter supranacional

como el derecho a la paz y a un medio ambiente sano.

El contenido de estos derechos no está totalmente determinado. Los Derechos de los Pueblos se encuentran en proceso de definición y están consagrados en diversas disposiciones de algunas convenciones internacionales.

3.7. CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.

Los Derechos Colectivos han señalado varios aspectos que caracterizan a esta nueva generación de derechos humanos, entre ellos se afirma:

1. Son derechos de la solidaridad. Derechos no excluyentes, derechos de todos. Si miramos cada uno de estos derechos vemos que no pueden existir sin cooperación entre los grupos humanos, la sociedad civil y el estado y las naciones en el contexto internacional. La solidaridad es el fundamento y el valor axiológico que da origen y permite la existencia de los derechos colectivos.

2. Su carácter eminentemente colectivo, genera un fenómeno de doble titularidad, individual y colectiva en su ejercicio.

Esa titularidad colectiva trasciende el campo nacional así por ejemplo, al mirar los

problemas ecológicos encontramos que no puede haber realmente un derecho a un medio ambiente sano que pase únicamente por relaciones de carácter nacional, es decir, no se trata simplemente de la protección internacional de derechos que se podrían realizar nacionalmente, sino que son derechos que sólo son realizables a través de formas de cooperación nacional e internacional.

3. Son derechos que exigen una labor anticipada de protección. No puede esperarse el daño por venir. La defensa de estos derechos debe ser eminentemente preventiva.

4. Superan la división de derecho público y derecho privado. Son derechos de puente entre lo público y lo privado.

5. Exigen nuevos mecanismos de implementación, nuevos sujetos implementadores y nuevas organizaciones que luchen por estos derechos.

“Estos derechos han surgido de una nueva forma social: de la organización de la sociedad para institucionalizar el respeto del interés general”⁴².

⁴² PEREZ LUÑO, A.E.: **La evolución del Estado Social y la transformación de los derechos fundamentales** en OLIVAS, E. (Editor): **Problemas de legitimación en el Estado Social**, Trotta, Madrid, 1991, p. 91.

6. Su carácter participativo. Estos derechos implican el ejercicio del debate político democrático, pues se busca que la sociedad defina los márgenes del riesgo permitido dentro de los cuales puedan ejercerse las actividades productivas y socialmente peligrosas.

7. Su carácter abierto. El conjunto de los derechos colectivos no puede considerarse como un sistema cerrado a la evolución social y política. De hecho la misma carta prevé, regula mecanismos de interconexión y adaptación a la realidad futura.

8. Carácter Conflictivo. No obstante las enfáticas declaraciones en materia de derechos colectivos, es preciso tener en cuenta el carácter conflictivo de estos intereses, en cuanto implican transformaciones y limitaciones a la libertad de mercado. La realidad nos demuestra que es escasa la aplicación de las normas protectoras de tales intereses, entre otras razones, por la negligente actuación de las autoridades, generalmente poco concientizadas sobre la necesidad de tutelar de manera efectiva estos nuevos derechos.

3.8. LOS DERECHOS COLECTIVOS EN EL DERECHO COLOMBIANO.

“Reconocer que la estructura de los derechos colectivos no es simple, pues no siempre está integrada por un sujeto colectivo, un bien colectivo o público y una necesidad colectiva (interés) que ligue o relacione a dicho sujeto con tal bien. La realidad de las cosas desvela que esta sumatoria de elementos es menos que frecuente y no por ello se descarta en tales eventos la existencia de un “derecho” colectivo. No siempre el sujeto colectivo reconocido como titular del derecho es un ente definido o determinado⁴³, no siempre tiene un reconocimiento previo de personalidad jurídica⁴⁴, el bien colectivo o público no siempre reúne tal condición⁴⁵ y, finalmente, la determinación de la necesidad colectiva exige valoraciones metajurídicas que, como tal, rara vez serán unívocas.

“Existe una particularidad en nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que no hay una distinción constitucional o legal entre interés colectivo e interés difuso, distinción aquella que ha servido en el derecho comparado como punto de referencia necesario para explicar los problemas de la legitimación procesal para

⁴³ Gurutz Jáuregui. Derechos individuales versus Derechos Colectivos: una realidad imprescindible: “son dos las dificultades que se presentan en este punt. De una parte, el hecho de que el titular no constituye un ente claramente definido a priori (...)” En: Francisco Javier Anzoátegui (ed). Una discusión sobre derechos colectivos. Instituto de derechos Humanos Bartolomé de las casas. Universidad Carlos III de Madrid: Dykinson, 2001.

⁴⁴ Consejo de estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia AP-299 del 01/12/03. Los actores fueron los habitantes del Barrio Modelía.

⁴⁵ Ya en varias sentencias del Consejo de Estado se ha discutido en acciones populares situaciones en donde no hay un bien colectivo o público involucrado v.gr. la propiedad accionaria de la ETB (ver Consejo de estado, sala de lo contencioso Administrativo, Sección primera, sentencia del 6 de julio de 2001, radicación número: Ap-123.

las situaciones en donde se comprometen intereses mas allá de los individuales”⁴⁶.

“La protección de los derechos colectivos se surte a través de una acción popular que excluye la exigencia de un interés personal para la tutela del derecho. Las dificultades para adoptar el esquema clásico propuesto parecen ser hoy mayores por la forma como algunas normas de nuestro ordenamiento han creado distintas categorías de derechos. Nuestra Constitución en el artículo 89, aparentemente adoptó la siguiente clasificación: derechos individuales, derechos de grupo, y derechos colectivos”⁴⁷.

“Respecto de los primeros no hay mayor explicación, pues, se refiere a los derechos subjetivos tradicionales, luego basta remontarse a la propuesta del tratadista español JEAN DABIN. “En cuanto a los derechos de grupo, el Constituyente pareció referirse a lo que la doctrina denomina derechos individuales homogéneos, cuyo cauce de protección integral es la acción de grupo, también reglamentada en la Ley 472 de 1998”⁴⁸. Los derechos individuales homogéneos son derechos subjetivos que por razón de una circunstancia coyuntural, relativa a un evento perturbador de la relación sujeto-objeto que

⁴⁶ Luis Felipe Botero Aristizabal. Acción Popular y Nulidad de Actos Administrativos. Bogotá. Legis Editores S.A., 2004, p. 54.

⁴⁷ Constitución Política, Artículo 89 “Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupos colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”.

⁴⁸ Jean Dabin. El Derecho Subjetivo. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1955, P.P. 70 – 129.

vincula causalmente a varios, permite su protección grupalmente. Esa vía procesal especial en nada altera la esencia del derecho subjetivo individual homogéneo, por lo que la concepción clásica del derecho subjetivo salvo lo relacionado con el ejercicio del derecho de acción solo por el interesado resulta aplicable. Desafortunadamente la jurisprudencia contencioso administrativa, a partir de una elaborada hermenéutica de la Ley 472, ha restringido injustamente el alcance de la acción de grupo. No sobra advertir que en efecto, la ratio iuris de una acción de grupo es la de materializar los principios de economía procesal, celeridad, seguridad jurídica (para evitar sentencias contradictorias) y efectivo acceso a la justicia frente a los daños masivos, esto es, daños sufridos por muchas personas en su propio patrimonio como consecuencia de la misma causa”⁴⁹. El evento uniformador del grupo es ser victimas de un mismo hecho dañoso. A pesar de lo anterior, el Consejo de Estado ha considerado todo lo contrario, pues según él:

“(…) no se trata de una acción que pueda ser intentada por un grupo de veinte personas que coincidan por su interés particular de contenido particular de contenido patrimonial consistente en ser indemnizada por un daño sufrido por ellas en virtud de un mismo hecho”⁵⁰.

Lo que determina la procedibilidad de la acción de grupo es que:

⁴⁹ Luis Felipe Botero Aristizabal. Acción Popular y Nulidad de Actos Administrativos. Bogotá. Legis Editores S.A., 2004, p. 55.

⁵⁰ Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera. Sentencia AG-017 del 2 de febrero de 2001. reiterada por el auto de 6 de agosto de 2003, proferido también por la Sección tercera. Rad. 23001-23-31-000-1999-0011601.

“Las acciones comunes respecto de la causa que origina el daño, aluden a condiciones o caracteres, predicables de un grupo, determinado o determinable de personas que se han puesto en una situación común de la cual, posteriormente, se deriva para ellos un perjuicio, de manera que cuando la norma se refiere a las condiciones uniformes respecto de la causa del daño, está significando que debe existir una situación común en la que se colocaron determinadas personas con antelación a la ocurrencia del daño”⁵¹ .

En otras palabras, la acción de grupo estaría convertida en una acción de protección de interés colectivo – Como intereses de grupos determinados o determinables, cuando a partir de su lesión estos causen a su turno daños patrimoniales individuales, limitando el real sentido de una acción de grupo. El argumento usado por la jurisdicción contenciosa que trata de diferenciar las situaciones de litisconsorcio facultativo respecto de las actuaciones que en su opinión, errada. Hay suficientes argumentos jurídicos que justifican que situaciones en donde varios sujetos resultan damnificados, se vean beneficiados con la posibilidad de tramitar su proceso mediante una acción de grupo.

En cuanto a los derechos colectivos que son los que más nos interesan en nuestra investigación, a primera vista pareciera que la referencia exclusiva que hace la Constitución y la Ley 472 de 1998 a los derechos colectivos implicó que los intereses difusos quedaron excluidos de protección. “Sin embargo, la indefinición

⁵¹ Ibid.

constitucional y legal del concepto de derecho colectivo impide concluir tajantemente que los intereses difusos, en su acepción tradicional, se encuentra por fuera de dicho marco de referencia. Basta leer la lista de “derechos colectivos” que trae nuestra Constitución para encontrar casos que superan la noción original de derecho colectivo, como un interés referido a un grupo determinado o determinable”⁵².

Sobre esta particularidad de nuestro ordenamiento jurídico, la jurisprudencia contenciosa ha hecho referencia expresa, siguiendo los derroteros de la Constitución, y ha dicho que los intereses difusos han de entenderse incluidos dentro de la mención que la norma constitucional hizo de los derechos colectivos:

“El interés o derecho difuso es el correspondiente a un grupo de personas que ante la inminencia de un daño o ante la presencia del mismo, deciden pedir protección jurisdiccional. La vinculación entre las personas que conforman el grupo surge como consecuencia de la necesidad de reclamar la protección del interés o derecho. Dicho interés se encuentra radicado en la comunidad y se le denomina difuso, en cuanto a que es un interés que sólo se concreta en la medida en que se vea amenazado; esta es una diferencia con el derecho colectivo del que se afirma se encuentra previamente concretado en una asociación, cualquiera que sea, y se produce el reclamo en cuanto se obtiene la amenaza o el daño. Ejemplo de derecho difuso puede ser el que ostentan los ribereños ante la

⁵² Ibid.

contaminación del río. Se agrupan para pedir protección y lograr su defensa, pero una vez lograda la reparación el grupo se disuelve. Lo anterior implica que el grupo de afectados puede ser desconocido por el demandado y, aún por el demandante ya que la pretensión difusa, como se desprende de lo ya dicho, no exige legitimación en la causa.

Respecto de los derechos colectivos, estos se encuentran preestablecidos: la distinción entre unos y otros se basa sólo en la procedencia de asociación de los afectados o amenazados. En algunos países la distinción entre derechos colectivos y difusos tiene por objeto definir ante quien hacer el reclamo; ante la jurisdicción contencioso administrativa si se refiere a los derechos colectivos, porque estos últimos se refieren a un grupo indeterminado o no organizado como tal.

En nuestro país, la Constitución de 1991, no hace referencia a los derechos difusos, pero ello no significa que se hayan excluido de nuestra normatividad.

La Corte Constitucional en la sentencia C-215 de abril 4 de 1999, mediante la cual resolvió la demanda incoada respecto de algunos apartes de la Ley 472 de 1998, que desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política, dijo al respecto: “cabe anotar que la Constitución política de 1991, no distingue, como lo hace la doctrina., entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas,

pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivos”. Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin mas requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la Ley”. “El interés colectivo se configura, en este caso, como un Interés que pertenece a todos y a cada uno de los miembros de una colectividad determinada el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demandas de su protección”.

Sobre este punto la doctrina nacional dijo en su momento:

“Sean o no coincidentes los anteriores conceptos la distinción que si tiene alguna utilidad es la que se plantea entre los derechos e intereses colectivos con los difusos, que precisamos enseguida recordando que si el constituyente no utilizó en el artículo 88 la expresión difusos no fue con el ánimo de excluirlos, sino por causa de un olvido o, muy probablemente, otros de los yerros ocasionados en el computador”⁵³.

La inclusión hecha por nuestro juez constitucional de los intereses difusos en los colectivos resulta entre nosotros menos traumática, por su común protección a través de la acción popular y parecerla encontrar respaldo, además, en lo dicho

⁵³ Ramiro bejarano Guzmán. Las Acciones Populares. Bogotá. Ediciones Forum Pacis, 1993, p. 31.

por algún sector de la doctrina, en donde se precisa que entre estos intereses no existen diferencias esenciales:

“Los intereses colectivos y difusos, entendidos en sentido propio, no tienen entre si diferencias esenciales u ontológicas; hacen referencia a un mismo tipo de situaciones jurídicas, situaciones que tienen una misma naturaleza y estructura y que comportan similares problemas jurídicos y procesales: los intereses supraindividuales “⁵⁴.

En la Gaceta Constitucional – en donde se consignaron los trabajos preparatorios de lo que es hoy la Carta Política – se incluyó la siguiente definición de derechos colectivos:

“Los derechos en cuestión propenden por la satisfacción de necesidades de tipo colectivo y social, y se diseminan entre los miembros de grupos humanos determinados, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida. Por su naturaleza e importancia, requieren un reconocimiento en la nueva carta que fomente la solidaridad entre los habitantes del territorio nacional para la defensa de vitales intereses de carácter colectivo y que propicien la creación de instrumentos jurídicos adecuados para su protección”⁵⁵.

⁵⁴ Gutiérrez De Cabiedes E. Hidalgo de Cabiedes, pablo. Ob. Cit., p. 109.

⁵⁵ Corte Constitucional. Gaceta Constitucional. Lunes 15 de abril de 1991, p. 21

Infortunadamente en la gaceta no se explicaron las razones que llevaron a adoptar esta definición lo cual impide comprender su alcance. De hecho se incluyeron características que como tal no hacen parte de lo que en nuestro criterio es derecho colectivo. En efecto allí se precisa que estos derechos se “ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida, lo que no es siempre cierto, pues la realidad de las cosas es que estos derechos tiene una estructura flexible que hace irrelevante cualquier pretensión de uniformidad. En cualquier caso, ni en la constitución ni en la Ley 472 se incluyó un concepto de derecho colectivo. Esta enumeración no ha servido para que la jurisprudencia tenga un concepto unánime, incluso ha tomado rumbos diversos a los sentados por el “espíritu” del constituyente. Por ejemplo, La propia Corte Constitucional en sentencia C-214 de 1999, dijo que los derechos colectivos son aquellos que “no se encuentran en cabeza de una o varias personas en particular, sino que la titularidad recae en la comunidad entera”, asumiendo una posición diferente a la que el constituyente había sentado al referirse a que estos derechos se encuentran en cabeza de grupos humanos determinados.

El Consejo de estado, equiparándolos a los intereses difusos, ha dicho que el interés colectivo:

“(…) es un interés que pertenece a todos y a cada uno, pero que no es el interés propio de cada uno ni el propio de una comunidad organizada, constituido por la

suma de intereses de sus miembros, sino el que cada uno tiene por ser miembro de una colectividad”⁵⁶.

“La carta garantiza el acceso de todas las personas a la administración de justicia artículo 228 de la constitución Política de Colombia, en defensa de sus intereses particulares o de aquellos -entre otros- que corresponden a una pluralidad de individuos caso este ultimo que hace viable intentar las acciones populares para la defensa de los intereses colectivos -art. 88- ”⁵⁷.

La doctrina nacional ha hecho también su aporte en la valiosa obra sobre las acciones populares, SARMIENTO PALACIOS optó por aproximarse a los derechos colectivos a través de la definición de la acción popular y precisó que:

“Las acciones populares son aquellas en las que cualquier persona, perteneciente a un grupo de la comunidad está legitimada procesalmente para defender al grupo de afectados por unos hechos comunes, con lo cual simultáneamente protege su propio Interés”⁵⁸.

⁵⁶ Consejo de estado. Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, Rad AP 001, Sentencia de del 29 de junio de 2000. En idéntico sentido: Consejo de estado Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación AP-097, Bogotá, D.C., 26 de octubre de 2000. De particular interés, consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, Rad. AP-13001. que en sentencia del 6 de septiembre de 2001 afirmó: (...) los Derechos Colectivos, son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los derechos de la comunidad, y cuyo radio de acción va mas allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos en la ley (...).”

⁵⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá D.C., 13 de ago. De 2003. Rad. 1519.

⁵⁸ Germán Sarmiento Palacio. Las Acciones Populares en el Derecho privado Colombiano. Bogotá. Banco Popular, 1985.

BEJARANO GUZMÁN señala que:

“Los intereses colectivos se refieren a aquellos vinculados a un grupo de personas organizado e identificable, en cambio, los difusos se predicen de un grupo de personas indeterminado y no organizado como grupo”⁵⁹.

“De estas aproximaciones jurisprudenciales y doctrinales, influenciadas por la óptica procesalista que ha acompañado el análisis de los derechos colectivos, se rescata el esfuerzo por determinar el sujeto titular del derecho, pero se extraña referencia alguna sobre su contenido lo que para DABIN era en el derecho subjetivo la descripción de esa relación pertenencia-dominio”⁶⁰.

BUJOSA VADELL, construye de forma técnica la noción de derecho colectivo desde el punto de vista de la teoría jurídica, en el sentido de definir no solo su titular (grupo mas o menos determinado de personas) sino también el bien protegido (objeto no susceptible de apropiación exclusiva pero cualitativamente idénticos) y las facultades conferidas al sujeto respecto del objeto (evitación de un perjuicio de un bien protegido o consecución de un beneficio). En todo caso, la recepción de esta definición en nuestro sistema jurídico no puede ser absoluta ni totalmente coincidente con las razones que mas adelante se expresan.

⁵⁹ Ramiro Bejarano Guzmán. Ob. Cit., p. 32.

⁶⁰ Luis Felipe Botero Aristizabal. Ob. Cit., p. 62.

Para nosotros, derecho o interés colectivo, sería aquel definido como tal por la constitución, la ley o los tratados internacionales celebrados por Colombia, y se encuentra integrado por un conjunto de situaciones jurídicas en principio descritas en el derecho objetivo, que son necesarias para el mantenimiento o procuración del bienestar político, histórico, social, ambiental, cultural o económico de la colectividad en un momento dado.

La razón de nuestra definición se explica de la siguiente manera:

El ordenamiento jurídico Colombiano parece haber adoptado lo que se conoce como el criterio normativo para definir los intereses colectivos, en tal sentido, intereses colectivos son aquellos que han sido tipificados como tal por la Constitución, la ley o los tratados internacionales celebrados por Colombia (Artículo de la Constitución nacional y artículo 4 de la Ley 472 de 1998). “Esta solución salva en apariencia los problemas que se presentan en otros ordenamientos jurídicos, donde la constitución de estos intereses es mas difícil, pues su existencia se deduce a partir de situaciones de hechos no descritos en norma alguna”⁶¹.

Por su parte, el artículo 7 de la Ley 472 de 1998 estableció que los derechos colectivos se “observarán y aplicarán de acuerdo a como están definidos y

⁶¹ Luis Felipe Botero Aristizabal. Ob. Cit., p. 63.

regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia”, es decir, el criterio normativo vendría a cumplir una doble función:

- a) Califica o tipifica el derecho colectivo, y
- b) En principio, regula su contenido y ejercicio.

Estas dos características deberían servir para delimitar el ámbito de protección de los derechos colectivos así como la responsabilidad predicable del sujeto que vulnere ese ámbito de protección, tal y como acaece con los derechos subjetivos. La certidumbre que pueda generar el criterio normativo para identificar un derecho colectivo no es absoluta, existen varias deficiencias en nuestro sistema:

- a) Al analizar detenidamente los intereses reconocidos como colectivos, tanto en la Constitución como en la ley, en la práctica, muchos de ellos pueden tener alcance al no influir o comprometer una “necesidad colectiva” que justifique su protección a través de las acciones populares. Así por ejemplo, no todo acto que atente contra la libre competencia económica, interesa o mejor afecta el bienestar económico de la colectividad, y es así como existen acciones particulares de competencia desleal y acciones contra actos restrictivos de la competencia donde no hay una legitimación pública para su ejercicio, sino sólo para el directamente afectado⁶².

⁶² En efecto, en los artículos 20 y 21 de la ley 256 de 1996 (ley sobre competencia desleal), Se legitimó sólo a los sujetos afectados por los actos de competencia desleal, a las asociaciones profesionales que se vean afectadas, al procurador en casos graves y a las asociaciones de consumidores que tengan por finalidad proteger al consumidor. Ver Consejo de

b) El criterio normativo no implica que para que un derecho sea reconocido como colectivo debe la norma jurídica calificarlo como tal. Tanto por la naturaleza del derecho mismo, como por su forma de protección, el operador jurídico podrá concluir la existencia de un derecho colectivo, a pesar de no haber sido catalogado de modo expreso como colectivo⁶³.

c) El requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 472 de 1998, referido a la regulación legal de los derechos colectivos, entendido como la enumeración de situaciones jurídicas positivas o negativas que precisan el ámbito de acción o reacción del derecho, no está presente en el artículo 88 de la Constitución Política, por lo que el criterio normativo en su segunda función, esto es, en la regulación del contenido del derecho colectivo, no tiene origen constitucional, con lo cual el juez de la acción popular podrá tutelar derechos colectivos, por fuera de su marco normativo e incluso a falta de este. Y es que el ámbito de protección concreto del derecho puede estar descrito en una norma, a la manera de un derecho subjetivo como por ejemplo; cuando la ley establece los parámetros límites de la contaminación de aguas, o ser construido por el juez a partir de situaciones de hecho v.gr. cuando el juez decide qué conducta de un funcionario o ente estatal está en contravía del derecho colectivo de la moralidad administrativa por fuera del Estatuto Único Disciplinario y de Código Penal⁶⁴.

estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Quinta, 24 de agosto de 2001. Rad. número: 54001-23-31-000-2000-1749-01.

⁶³ Consejo de Estado. Sección Quinta

⁶⁴ Como podría ser el caso de un acto administrativo expedido con desviación de poder. El Consejo de Estado ha reconocido la posibilidad de tutelar el derecho colectivo de la moralidad administrativa, por fuera de las normas penales y

d) En contraposición a la posibilidad de ampliar el ámbito o contenido del derecho colectivo más allá de su alcance normativo, puede alegarse que cuando el constituyente incluyó en el artículo 88 de la Constitución Política que los derechos colectivos son los que se “definen en ella” la ley, determinó que tanto su condición de colectivos, como su contenido, deben tener origen legal.

Sobre la respuesta a los anteriores interrogantes debe decirse que el debate está abierto pero, en nuestra opinión, en aquellos casos en donde se pretenda proteger un derecho colectivo más allá de su contenido descrito previamente en una norma, no tendría sentido atribuirle una responsabilidad a un sujeto, cuando su conducta se enmarcó dentro de tal contenido. Las medidas de protección del derecho que adopte el juez, no han de partir en ese caso, de una calificación previa de responsabilidad, y, por ende, no podrá haber imputación de una obligación a un particular.

Retomando nuestra definición, ella pretende simplificar y flexibilizar un concepto que, como se vio en la mayoría de posiciones jurisprudenciales y doctrinales - salvo en Europa las de Jáuregui, Bujosa y Gutierrez de Cabiedes-, se ha construido a partir del sujeto titular del derecho, pero sin ahondar en su contenido. Lo que ha ocurrido hasta ahora en la formulación del concepto de derecho

disciplinarias, ver Consejo de estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Cuarta, abril 20 de 2001. Radicación número: 520001-23-31-000-2000-0121-01.

colectivo es equivalente a decir que el derecho de propiedad es aquel cuya titularidad recae en el propietario. La indefinición salta a la vista.

Nuestra propuesta de definición de derecho colectivo tiene como elementos diferenciales los siguientes:

e) El titular del derecho colectivo (sujeto): la colectividad.

Se trata de un titular plural, determinado o indeterminado, con personalidad jurídica reconocida o latente, es decir que puede ser un sujeto de derecho o su capacidad puede estar limitada al reconocimiento de ese derecho colectivo concreto y que, en el caso colombiano, no requiere de un ente exponencial que lo represente, de ahí la legitimación colectiva o pública de las acciones populares. Esta afirmación se concatena con una realidad normativa específica originada en el reconocimiento constitucional de derechos cuyos titulares, en principio, carecen de personalidad jurídica o, por lo menos, se trata de sujetos a quienes por indeterminados no se les ha reconocido en norma previa su personalidad jurídica. Así por ejemplo, entre otros, el artículo 3 de la C.P. establece que “la soberanía reside en el pueblo”, el artículo 9 de la C.P. consagra el “respeto a la autodeterminación de los pueblos”, el artículo 10 de la C.P. señala que “las lenguas y dialectos de grupos étnicos son también oficiales en su territorio”, el artículo 19 de la C.P. se refiere a que “todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”, el artículo 37 de la C.P. sobre el derecho de asociación establece que “toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse

pública y pacíficamente” y, el artículo 63 de la C.P. expresamente dispone que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo (...) son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Para resolver este agravio debe aceptarse que una vez la norma le reconoce un derecho a un sujeto colectivo (pueblos, grupos étnico, confesiones religiosas, etc) tácitamente le atribuye personalidad jurídica necesaria para ejercerlo y hacerlo exigible.

“Y es que respecto de los intereses difusos no es posible la titularidad, sino que el interés se imputa a sujetos determinados sin que exista un vínculo directo entre ellos. El interés difuso no parece assignable aun sujeto o grupo de sujetos, hasta el punto de convertirse en sus titulares.”⁶⁵.

Nos parece que al reconocer que existe una relación entre el valor objeto del interés y la pertenencia a una colectividad o comunidad política general, se reconoce en esta el principio de titularidad. Por eso, cuando nos referimos a la comunidad como sujeto titular del derecho colectivo, decimos que comprende el universo total de personas naturales y jurídicas sin distinción alguna y de grupos eventuales de personas naturales y/o jurídicas, presentes o futuras⁶⁶. Por tal razón

⁶⁵ Antonio Manuel peña Freire. La garantía en el estado Constitucional de derecho. Madrid. Editorial Trotta, 1997.

⁶⁶ Lo anterior en línea con la siguiente motivación de la sentencia T-008 de 1992 proferida por la Corte Constitucional: “(Los derechos colectivos) se diferencian de los de primera y segunda generación en cuanto persiguen garantías para la

es que no es necesario que el sujeto que ejerce la acción popular tenga una relación directa (interés) con el derecho colectivo afectado, pues siempre habrá un interés, así sea reflejo o indirecto, con entidad suficiente para motivar la protección judicial del derecho colectivo.

En definitiva, el derecho colectivo es una construcción jurídica que pretende, entre otras, crear o fomentar lazos de integración entre individuos y grupos de individuos, alimentando la solidaridad y la proactividad social, como medida eficiente y necesaria para proteger bienes o simples situaciones que por regla general no tienen cauces de protección suficientes o eficaces dentro del aparato estatal o dentro del ejercicio corriente de los derechos individuales.

humanidad considerada globalmente. No se trata en ellos del individuo como tal, ni en cuanto ser social, ni la promoción de la dignidad de la especie humana en su conjunto, por lo cual reciben el nombre igualmente de derechos solidarios".

4. LA PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y DE VALIDEZ DE LOS CONTRATOS ESTATALES EN LAS ACCIONES POPULARES.

Por las expectativas, unas veces demasiado optimistas y otras muy escépticas, que han suscitado los diferentes mecanismos de protección de los derechos consagrados por la Constitución Política de 1991, el tema relacionado con los poderes del juez que los administra resulta ser especialmente sensible, lo que lo sitúa en el centro de encendidas controversias. Su tratamiento, es asunto obligado el relativo a la existencia o no de competencias en la sede del juez de la acción popular, para examinar y decidir la legalidad de los actos administrativos y de los contratos estatales cuando la amenaza o la vulneración del interés colectivo.

La preocupación por los efectos que pudieran llegar a tener las dos instituciones, (los actos administrativos y los contratos estatales), se origina en la competencia que atribuye la ley a la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de las acciones populares cuando el quebranto del derecho colectivo haya sido causado por “actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas...”.⁶⁷

⁶⁷ Artículo 15 Ley 472 de 1998.

El punto de partida tiene que situarse en los poderes que tiene el juez de la acción popular, pues no queda duda que es uno de los problemas jurídicos más neurálgicos y que ha dividido las opiniones tanto de la doctrina nacional como de la jurisprudencia del Consejo de Estado, y una de las razones principales de esta situación, la constituye sin lugar a dudas la falta de una definición precisa del alcance de las atribuciones del juez popular en lo que atañe a la posibilidad o no de anular actos administrativos en este tipo de acciones constitucionales. Miremos entonces los fundamentos legales de los poderes del juez en las acciones populares frente a los actos administrativos y los contratos estatales de acuerdo a lo regulado por la Ley 472 de 1998.

El artículo 9º de ésta Ley estableció que: “las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”. Este mandato no puede ser más diáfano; pues, una acción de una autoridad pública, por regla general, viene acompañada de un acto administrativo y si éste viola o amenaza los derechos o intereses colectivos es susceptible de ser demandado en ejercicio de la acción popular a fin de reclamar la protección de los dichos derechos.

No es coincidencia que la norma en el artículo siguiente, artículo 10 de la Ley 472, excluyera el agotamiento de la vía gubernativa como requisito para intentar la acción popular, tal estipulación acepta que la expedición un acto administrativo puede amenazar o violar un derecho colectivo.

Ahora bien, confirma el hecho de que se pueda anular un acto administrativo mediante el trámite de una acción popular el artículo 15 de la Ley al establecer: “La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia...”.⁶⁸

La norma antes transcrita demuestra que el legislador si previó la posibilidad de que la acción popular se dirigiera para atacar un acto administrativo cuando éste viole o amenace con violar un derecho colectivo, y por tanto se deduce que en su trámite sea válido discutir la legalidad del mismo, por de que forma se podría proteger un derecho colectivo cuya amenaza o violación parta de un acto administrativo.

Por su parte el artículo 34 de la Ley, dispone que la sentencia que pone fin a una acción popular puede contener una orden de “de hacer o de no hacer, (...) y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible...”.⁶⁹ Advertimos que la norma no restringió los poderes del juez, por lo que ella, vale decir en la sentencia puede declarar la anulación de un acto

⁶⁸ Artículo 15 Ley 472 de 1998.

⁶⁹ Artículo 34 Ley 472 de 1998.

administrativo si fuere necesario para la protección de un derecho o interés colectivo, para lo cual la anulación de un acto administrativo se equipararía a la imposición de una obligación para la administración de no ejecutar o no hacer lo que el referido acto consentía.

4.1. Posición del Consejo de Estado.

Aunque ya se cuenta con una jurisprudencia decantada en varios de los temas más relevantes, no son pocas las dificultades que han venido suscitándose en la aplicación de la ley 472 a los casos concretos, por lo que la interpretación por vía de doctrina (art. 26 del Código Civil), que atañe al Consejo de Estado en busca del verdadero sentido de ese precepto legal no ha sido en algunas ocasiones lo suficientemente armónica y coherente. Circunstancia que obedece en gran medida a que dicho marco legal acusa oscuridad en la definición de muchas de sus materias, lo cual ha forzado a que el juez colme los múltiples vacíos y lagunas con interpretaciones en ocasiones contradictorias.

Recordemos que el Consejo de Estado conocía hasta agosto de 2006 de las acciones populares en segunda instancia, por la disposición del parágrafo del artículo 16 de la ley 472 de 1998, competencia que, en el enunciado legal, es transitoria, hasta tanto se pongan en funcionamiento los juzgados administrativos que fueron creados por la ley 446 de 1998, los cuales se encuentran en funcionamiento a partir de agosto de 2006, por lo que la segunda instancia

corresponderá en adelante a los Tribunales Contencioso Administrativo de cada departamento.

Probablemente por la provisionalidad de la atribución legal, el conocimiento de tales acciones se distribuyó, por igual, entre las cinco secciones que componen la Sala de lo Contencioso Administrativo para que las decidieran en última instancia, circunstancia que ha generado interpretaciones diversas, en ocasiones contrapuestas, sobre puntos que merecerían idéntico tratamiento, sin que exista posibilidad alguna de unificación jurisprudencial, dado que, por decisión de la propia corporación, frente a tales fallos no procede el recurso extraordinario de súplica.

Para negar la procedencia de los recursos extraordinarios en las acciones populares, el Consejo de Estado ha venido sosteniendo que la ley estableció, de manera expresa, los recursos procedentes y que, al no prever la procedencia de recursos extraordinarios, ha de entenderse que los mismos no tienen cabida en el trámite mencionado, pues, si otra hubiese sido la intención, así lo habría indicado, como ocurre, por ejemplo, con las acciones de grupo, (artículo 67 de la Ley 472 de 1998.) Advierte, además, que, dada la naturaleza de los recursos extraordinarios, estos solo proceden en la medida de que la ley los consagre expresamente⁷⁰.

⁷⁰ Artículo 67 de la Ley 472 de 1998.

Por ello, El Consejo de Estado, mediante Acuerdo No. 55 de 2003, reformó su reglamento interno para lograr una distribución racional de las acciones constitucionales; concretamente, en cuanto atañe a las acciones populares, la reforma prevé que la sección tercera conocerá de las que versen sobre asuntos contractuales así como de las relacionadas con el derecho colectivo a la moralidad administrativa; en los demás casos, la competencia corresponderá a la sección primera de la Corporación.

Esta difícil experiencia, al tiempo que ha servido para introducir los necesarios correctivos, muestra la inconveniencia de la disposición legal contenida en el citado artículo 16 de la ley 472, pues la posibilidad de que los tribunales administrativos decidan la segunda instancia de las acciones populares, sin que exista un mecanismo de unificación, generaría una dispersión jurisprudencial de imposible manejo.

En torno al controvertido tema objeto de estudio, la interpretación de las distintas Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha experimentado una evolución signada por la presencia de criterios encontrados, que pueden agruparse en dos grandes líneas jurisprudenciales; Una postura que niega la posibilidad de anulación de los actos administrativos en sede popular, lo que la doctrina ha llamada tesis negativa o restrictiva, y una tendencia que encuentra viable, aunque en forma excepcional, anular todo acto administrativo

causante de vulneración de un derecho o interés colectivo, que se denominado como la tesis positiva o garantista.

4.2. Tesis Restrictiva.

Quienes se oponen a que los poderes del juez de la acción popular se extiendan hasta la posibilidad de anular los actos administrativos unilaterales, se fundan, esencialmente, en dos aspectos que se presentan como concatenados: la presunción de legalidad que favorece los actos administrativos y la existencia de otras acciones cuya finalidad es precisamente desvirtuar tal presunción.

El profesor Javier Tamayo Jaramillo expone el tema en los siguientes términos:

“Puede suceder que el origen del alegado daño real o contingente a un interés o derecho colectivo se encuentre en la existencia misma de un contrato o de un acto administrativo, en cuyo caso, la única forma de lograr la supresión del daño permanente o potencial será destruyendo o aniquilando el acto o contrato. En nuestro concepto, la acción popular no es procedente en semejantes circunstancias y solo acudiendo a las vías especiales consagradas expresamente en la ley, será posible destruir el acto o contrato. Por lo menos, así se desprende del texto de la Ley 472. Ya anulado o desaparecido el acto o contrato, sería procedente la acción popular”.⁷¹

⁷¹ TAMAYO JARAMILLO, Javier, Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil, Editorial Diké, Medellín, 1ª edición, 2001.

De este planteamiento pareciera desprenderse que, como el juez de la acción popular carece de competencia para anular un acto administrativo unilateral, cuando quiera que, con él, se atente contra un derecho colectivo, hay necesidad de acudir al juez administrativo, que dicho sea de paso es el mismo juez de la acción popular, para que, previo un proceso ordinario nacido del ejercicio de una acción de nulidad, se anule el acto, y sólo después, procederá la acción popular.

Esta posición desvirtúa completamente el sentido y la finalidad de la acción popular, despojándola de toda preferencia frente a las otras acciones, y haciendo más difícil su ejercicio y más prolongado el proceso. Bien se podría preguntar uno, si en lugar de recorrer todo ese camino para ejercer una acción popular que, posiblemente, quedó sin objeto, no es preferible ejercitar, de una vez, una acción de nulidad y restablecimiento del derecho que logrará los mismos cometidos de una acción popular, sólo que con términos más extendidos.

4.2.1. Fundamento de la Tesis Restrictiva.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha dado origen a la tesis judicial restrictiva, la cual niega la posibilidad de anular un acto administrativo en el trámite de una acción popular.

Anotaremos en esta investigación los apartes de las sentencias más importantes en que se apoya ésta tesis; sin perjuicio de otras sentencias de este mismo tenor que no se relacionan por lo extenso que resultaría.

Sentencia de 18 de mayo de 2000:

“La verdadera intención de los demandantes es dejar sin efecto el acto administrativo contenido en la Resolución 0639 de octubre 7 de 1999, por medio de la cual se negó una licencia ambiental. De un lado, la C.R.C. es la competente para conocer de solicitudes como la resuelta en dicho acto, y si bien la Resolución se profirió en acatamiento de sentencia de tutela, tal circunstancia no altera las funciones a cargo de esa entidad ni la determinaba a tomar una decisión positiva, sino simplemente que resolviera el fondo de la petición. De otra parte, ese acto administrativo se presume legal mientras no exista una decisión judicial que lo suspenda o lo anule, providencia que deberá adoptarse por vía diferente a la acción popular y dentro de un juicio procesalmente impulsado por quienes tengan la legitimidad para ello. Se advierte entonces que la acción aquí instaurada perdió sus cauces constitucionales y legales, pues en el fondo se persigue idéntico fin pero a través de la acción equivocada”⁷².

Así Mismo, en sentencia de 23 de marzo de 2000, señaló:

“En este punto la Sala comparte el argumento esgrimido por el aquo, en el sentido de que el legislador al instituir y reglamentar las acciones populares en ningún momento pretendió desconocer las competencias de los distintos órganos del estado. En este orden

⁷² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de mayo de 2000, exp. AP 038.

de ideas, cuando existen mecanismos distintos a la Acción Popular para defender los derechos públicos o el interés general ésta acción no es de recibo, como en efecto sucede en el sub-lite, ya que el cumplimiento de las cláusulas contractuales y las garantías se puede hacer efectivo a través de las acciones contenciosas”⁷³.

Y, en sentencia de 31 de marzo de 2000, manifestó:

“En cuanto se controvierte la legalidad de algunos actos administrativos, los accionantes (sic) e intervinientes cuentan con las acciones procedentes para controvertir la actuación de la Administración, haciendo uso de los recursos propios ante la vía gubernativa, y una vez agotados, acudir a la jurisdicción correspondiente para controvertir la legalidad de los actos proferidos con ocasión de la construcción de la mencionada obra, o el restablecimiento de los derechos presuntamente conculcados”⁷⁴.

Criterio que luego reiteró la misma sección al observar que:

“Sobre este punto, se insiste en que el cobro se realiza con fundamento en el Acuerdo 090 de 1987, que goza de presunción de legalidad, por lo que si el demandante estima que este acto administrativo es contrario al artículo 13 de la Constitución Nacional, no era procedente que acudiera a la acción popular, la cual busca la protección de derechos de la colectividad y no ha sido establecida para definir la legalidad de los actos administrativos, cuando existen otras acciones como la pública de nulidad, incluso con medidas como la suspensión provisional del acto administrativo, que protegen adecuadamente la supremacía de las normas constitucionales y legales, en caso que sea

⁷³ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 23 de marzo de 2000, exp. AP 025

⁷⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 31 de marzo de 2000, Exp. AP 005.

procedente. Si bien, la Acción Popular no resulta improcedente por la existencia de otros medios de defensa judicial, tampoco se ha querido con ella instituir un sistema paralelo, que desconozca las acciones judiciales ordinarias, con mayor razón cuando éstas protegen adecuada y oportunamente la supremacía de la Constitución. No se observa que la parte demandada haya vulnerado derechos relacionados con los consumidores y usuarios, ni la moralidad administrativa, pues el recaudo del Impuesto del Servicio de Alumbrado Público se ha realizado con fundamento en disposiciones del Concejo Municipal, que gozan de presunción de legalidad”⁷⁵.

Existen otros pronunciamientos en el mismo sentido, pero, para los efectos de destacar los fundamentos de la tesis restrictiva los señalados resultan suficientes para establecer que los obstáculos que encuentran los defensores de esta tesis negativa para una competencia integral del juez de la acción popular en relación con el juzgamiento de la validez del acto administrativo unilateral, se refieren a la presunción de legalidad y a la existencia de acciones propias para la impugnación de su legalidad, lo cual, en otros términos, equivale a decir que la Acción Popular es una acción subsidiaria.

En síntesis, la tesis judicial restrictiva considera que la nulidad de un acto administrativo y su suspensión provisional, son objeto de unas acciones especiales para ese tipo de pronunciamientos, como las acciones ordinarias. Existen por supuesto, argumentos adicionales que apoyarían la tesis restrictiva,

⁷⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 19 de julio de 2001, Exp. AP-085.

como la infracción al principio de separación de poderes o la indebida injerencia del poder judicial en el actuar administrativo.

4.3 Tesis Positiva o Garantista.

Contrarios con la postura expuesta, algunas providencias del Consejo de Estado han planteado la posibilidad de anular actos administrativos en sede popular, aunque no siempre se haya expuesto de manera explícita este criterio. Esta postura consulta varios fundamentos positivos, conforme a los cuales las actuaciones administrativas pueden comportar la vulneración de derechos e intereses colectivos, lo que daría lugar a eliminar la causa de la vulneración.

Inclinada a defender esta posición, la Sección Primera precisó:

“Cabe señalar que en parte alguna de la Ley 472 de 1998 se regula, como sí sucede con el Decreto Ley 2591 de 1991 y la Ley 393 de 1997, frente a la acción de tutela y a la acción de cumplimiento, que la acción popular resulte improcedente por la existencia de otros medios de defensa judiciales a través de los cuales también se puedan hacer efectivos los derechos conculcados. Por el contrario, del texto de las normas transcritas se desprende que el derecho o interés colectivo puede ser quebrantado por actos, acciones u omisiones de la entidad pública o del particular que desempeñe funciones administrativas, lo que significa que al resolver la controversia el juzgador se pronuncia sobre la legalidad de esos actos, acciones u omisiones (...) Y es que el hecho de que

dichos actos, acciones u omisiones, también puedan ser objeto de enjuiciamiento a través de otras acciones, no implica que deba acudirse necesariamente al ejercicio de las mismas pues, lo que habilita la acción popular es el interés o derecho colectivo que busca protegerse. En otras palabras, siempre que esté de por medio la supuesta vulneración de un derecho o interés colectivo, por presunto acto, acción u omisión de las entidades públicas o de los particulares que desempeñan esas funciones, resulta procedente la acción popular, sin perjuicio de que también pueda intentarse otra acción, como por ejemplo la de nulidad o la contractual, a que alude el aquo.”⁷⁶

Esa misma sección siguiendo la misma línea jurisprudencial indicó:

“la acción popular puede ejercerse respecto de actos administrativos y contratos estatales en la medida en que su existencia o ejecución implique un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y por lo tanto con el único fin de evitar el primero o hacer cesar los segundos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, de suerte que sólo en esas circunstancias, esto es, cuando se vulnere o amenace un derecho colectivo y con el exclusivo fin de procurar su protección, es posible que en virtud de dicha acción se examine uno cualquiera de esos actos o la viabilidad o condiciones de su ejecución, sin que ello signifique que la misma sustituya, desplace o derogue las acciones contencioso administrativas previstas como mecanismos normales para el control de legalidad de los mismos, de suerte que el uso de la acción popular a esos fines es excepcional y restrictiva”.⁷⁷

⁷⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de 1 de febrero de 2001, Exp. AP.-148, Actor: Fundación para la defensa del Interés Público “Fundepublico”, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 5 de febrero de 2004, Radicación número: 70001-23-31-000-2002-00874-01(AP), Actor: Darío Alvis González, C. P. Rafael E. Ostau De Lafont

Inclinada a defender este enfoque, la Sección Tercera también se ha mostrado en ocasiones, partidaria de abordar el acto administrativo mediante acciones populares hasta obtener, incluso, su nulidad:

“Siempre y cuando esté de por medio la violación de un derecho colectivo, la acción popular puede ser un instrumento para ordenar la devolución de los bienes e inclusive para decretar la nulidad de un contrato, o un acto administrativo que afecte gravemente el disfrute y ejercicio de un derecho colectivo.”⁷⁸

Con un desarrollo argumentativo más amplio esa sección luego advirtió:

“...el Consejo de Estado debe precisar que no es posible declarar la excepción de improcedencia de la acción popular contra actuaciones contenidas en actos administrativos que paralelamente pueden ser controlados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Las materias planteadas por el actor en este juicio son susceptibles de ser avocadas a través del mecanismo procesal de las acciones populares, en cuanto llegue a relacionarse con la vulneración a derechos colectivos y pese a que existen otros medios judiciales para controlar la legalidad de los actos administrativos, ellos no están dirigidos en su objeto, como sí las acciones populares, a la protección de los derechos colectivos que se dicen amenazados o vulnerados con la gestión administrativa adelantada, como pasa a indicarse:

Pianeta. En el mismo sentido SECCIÓN PRIMERA Sentencia de 19 de febrero de 2004, Radicación núm.: 52001 2331 000 2002 00559 01, Actor: Luis Carlos España Gómez, C. P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta

⁷⁸ Sección Tercera Sentencia de marzo 21 de 2002, Radicación número: 25000-23-26-000-2001-9093-01(AP-285), Actor: Julio César García Vásquez y otro, Demandado: Codensa y otros, C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

Las acciones populares, señala la ley, proceden contra toda acción u omisión o de las autoridades públicas o de los particulares que 'hayan violado o amenacen violar' derechos o intereses colectivos (arts. 88 C. N., 2 y 9 ley 472 1998) y por tanto están dirigidas a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible. La misma ley prevé que la sentencia que acoja las pretensiones del demandante podrá contener o 'una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible, (Art. 34).

Es tan explícita la ley al reconocer la procedencia de la acción popular frente a actuación de las autoridades públicas cuando ésta se vierte en actos administrativos, que dispuso que cuando el derecho o interés colectivo se ve amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, el particular quedará relevado de interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular, (Art. 10).

Por su parte la jurisprudencia de esta Corporación en consonancia con la regulación normativa se ha pronunciado sobre el carácter prevalente de esta clase de acciones, sus diferencias con las acciones constitucionales de tutela y de cumplimiento, las cuales si fueron previstas por el legislador como vías de acción subsidiarias, la competencia legal otorgada al juez popular de adentrarse en todas las actuaciones de la administración incluyendo los actos administrativos y en caso de encontrar que

vulneran derechos o intereses colectivos, ordenar la suspensión de sus efectos, o inaplicarlos por vía de la excepción de ilegalidad por resultar lesivos del ordenamiento jurídico. Se citan a modo de ejemplo las sentencias de 13 de septiembre de 2002⁷⁹ y de 15 de julio de 2004⁸⁰.

Y es que la procedencia de la acción popular no depende de la naturaleza de las actuaciones Administrativas, como estudiamos atrás, sino de la finalidad perseguida por ella, la cual es procedente siempre y cuando esté relacionada directamente con la protección a un derecho e interés colectivo, e improcedente, si por el contrario se encamina directamente, sin pedir la protección de derechos o intereses colectivos, a controlar la legalidad de un acto administrativo, a obtener el resarcimiento por un perjuicio sufrido, o el cumplimiento de una disposición etc, caso en el cual resultarán pertinentes las acciones de nulidad, nulidad y restablecimiento, reparación, cumplimiento etc, según el caso.”⁸¹

Esta Sección Tercera recientemente observó:

“El Consejo de Estado ha precisado que la acción popular contra los actos administrativos puede ejercerse siempre y cuando la existencia o la ejecución del acto, vulnere o amenace un derecho colectivo. Con el exclusivo fin de procurar su protección, es posible que a través de dicha acción se examine cualquiera de esos actos o la viabilidad o condiciones de su ejecución, sin que ello signifique que la

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Consejero Ponente: Dr. Darío Quiñónez Pinilla, AP-575, actor: Dorance Cure Janna.

⁸⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: Dr. Germán Rodríguez Villamizar, AP-1834, actor: José Ignacio Arias y O.

⁸¹ Sección Tercera Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Radicación número: 25000-23-27-000-2002-02693-01, Actor: John Freddy Bustos Lombana, Referencia: AP – 02693, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

misma sustituya, desplace o derogue las acciones contencioso administrativas previstas como mecanismos normales para el control de legalidad de los mismos⁸², de suerte que el uso de la acción popular para esos fines es excepcional y restrictiva.⁸³

(...)

El Consejo de Estado ha dejado en claro que el análisis de legalidad o constitucionalidad de los actos administrativos frente a la posible violación o amenaza de derechos colectivos no sólo está permitida implícitamente en el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998, sino que además, en ocasiones se impone, porque I) la ley y la Constitución diseñaron la acción popular como una acción principal, más no residual, II) para la protección de los derechos colectivos, el juez constitucional tiene amplias competencias y, III) el núcleo esencial de los derechos e intereses colectivos se protege principalmente mediante la acción popular⁸⁴.

Ahora, es natural, entonces, que el control de legalidad o constitucionalidad de un acto administrativo se realice con diferente grado de intensidad⁸⁵ cuando se adelanta en el curso de una acción constitucional –la popular- o de una acción contenciosa administrativa y, en especial, cuando se resuelve la suspensión provisional en esta última. En efecto, no debe olvidarse que el carácter rogado de la justicia contencioso

⁸² Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. AP-2693 de 2004.

⁸³ Consejo de Estado, Sección Primera, exp. AP-0559 de 2004 y exp. AP-0874 de 2004.

⁸⁴ Sentencias AP-9008 del 13 de septiembre de 2002, AP-194 del 9 de noviembre de 2001, Sección Quinta del Consejo de Estado y AP-1834 del 15 de julio de 2004, Sección Tercera del Consejo de Estado.

⁸⁵ En relación con los diferentes grados de intensidad del control constitucional, pueden consultarse las sentencias C-048 de 2001 y C-709 de 2002, entre otras.

administrativa, por regla general, impone que el análisis del asunto por parte del juez se limite a los cargos y a los planteamientos de la demanda (artículo 137 del Código Contencioso Administrativo). Por el contrario, el juez constitucional que resuelve una demanda presentada en ejercicio de la acción popular tiene amplias facultades para proteger los derechos colectivos (artículos 5º, 9º y 34 de la Ley 472 de 1994), por lo que es razonable que, en ocasiones, las decisiones adoptadas en una y otra acción no necesariamente coincidan. Otro ejemplo claro de los diferentes ámbitos del control de legalidad y constitucionalidad de un acto administrativo en el curso de las acciones populares y de las contencioso administrativas, se encuentra en la suspensión provisional del acto. Así, para decretar esa medida cautelar, el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo señala, con carácter imperativo, el cumplimiento de tres requisitos sin los cuales no puede accederse a la petición, y, entre ellos, la “manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud”.⁸⁶

Entonces, puede ocurrir que, en el momento procesal en el que se admite la demanda, no se evidencie prima facie la violación de las normas que invoca el demandante o que para concluir la ilegalidad o inconstitucionalidad se requiera un estudio de fondo propio de la sentencia, por lo cual no se decretaría la suspensión provisional. Sin embargo, esa misma norma sí podría inaplicarse en ejercicio de la acción popular, pues, precisamente, la sentencia de fondo que lo resuelve determinará la existencia de una incompatibilidad

⁸⁶ Artículo 152 Código Contencioso Administrativo.

entre el acto administrativo objeto de estudio y las normas que consagran la protección de los derechos e intereses colectivos.”⁸⁷

En síntesis, el problema jurídico que se plantea es, la procedencia o no de anular en sede popular actos administrativos- ha sido visualizado desde dos perspectivas jurisprudenciales antagónicas en las que puede enmarcarse esta aguda controversia, que van desde el extremo de predicar la improcedencia de la acción cuando la conducta vulnerante se plasma en actos administrativos, pasando por la posibilidad sólo de suspender sus efectos o bien de acudir a inaplicarlo por vía de la excepción de ilegalidad⁸⁸, hasta aquella que permite incluso anularlos.

No compartimos la posición asumida por la tesis restrictiva y los argumentos en que esta se apoya son cuestionables como intentamos demostrarlos, ya que de las jurisprudencias antes referenciadas se puede concluir que en desarrollo de una acción popular si se puede anular un acto administrativo e incluso decretar su suspensión provisional, todo enmarcado en el fundamento de que la función judicial de la acción popular, en cuya acción el juez debe actuar como juez constitucional, es esencialmente diferente a la que cumple como juez contencioso en las acciones ordinarias y que la acción popular no se surte a través de una litis ordinaria sino a través de un procedimiento especial, no convencional, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional:

⁸⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contenciosos administrativo, Sección Tercera Sentencia de 27 de julio de 2005, Radicación número: AP-250002325000200400787 01, Actor: Heli Bocanegra y otros,.

⁸⁸ Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Exp. AP 1834, Actor José Ignacio Arias, M. P. German Rodríguez Villamizar.

*“...las acciones populares tiene una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en sentido estricto una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa en nombre de la sociedad, pero que igualmente esta en cada uno de los miembros que forman parte de la demanda judicial”*⁸⁹

Compartimos la tesis de quienes consideran que el ejercicio de la acción popular permite la posibilidad de examinar la legalidad del acto administrativo que origina el quebranto del derecho colectivo, y dadas ciertas condiciones, incluso de anularlo.

Debido al tema de nuestra monografía que se denomina las Acciones Populares Como Medio Eficaz Para La Protección De Los Derechos Colectivos en el Tribunal Administrativo Del Departamento del Atlántico, analizaremos el tema de la administración de justicia por cuanto se constituye en pilar fundamental para la solución de toda clase de conflictos que se presentan entre los seres humanos y estos con el Estado.

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia C- 275 de 1999.

5. DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

5.1. Administración de Justicia.

Puede definirse como “la acción de los tribunales a quienes pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales y cuyas funciones son juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.”⁹⁰

5.1.1. Principios.

5.1.2 Imparcialidad. Dentro del objeto del proceso y respecto de los sujetos que intervienen. Impide inmiscuir los intereses particulares y para eso se debe atener a los impedimentos y recusaciones.

5.1.3. Efectividad. Prevalecía del derecho sustancial sobre el procesal. Este principio también está consagrado constitucionalmente en el artículo 228.⁹¹

⁹⁰ Diccionario Enciclopédico Salvat, Tomo I. Ed. Salvat Editores S.A.

⁹¹ Artículo 228. La administración de justicia es función pública. Sus dediciones son independiente. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado, su funcionamiento será descentrado y autónomo.

5.1.4. Independencia. Actuar sin ingerencias de ningún tipo, ni aun de su superior jerárquico, para decidir los asuntos que sean de su competencia.

5.1.5. Celeridad. Eficiencia por medio de procedimientos ágiles y flexibles. Por ello se crearon sanciones para quien incumpla los términos estipulados en la ley. Artículo 228 de la Constitución Política de Colombia.

5.1.6. Gratuidad. Quien accede a ella no debe hacer ninguna erogación por su servicio para evitar cualquier tipo de discriminación económica en el acceso a la justicia. Es la base de la defensa pública.

“ El principio de gratuidad apunta, pues, a hacer efectivo el derecho constitucional fundamental a la igualdad. Con ello no quiere la Corte significar que aquellos gastos que originó el funcionamiento o la puesta en marcha del aparato judicial, debido a la reclamación de una de las partes, tengan igualmente que someterse al principio de gratuidad. Por el contrario, si bien toda persona tiene el derecho de acceder sin costo alguno ante la administración de justicia, no sucede lo mismo con los gastos necesarios para obtener la declaración de un derecho. Por tal razón, la mayoría de las legislaciones del mundo contemplan la condena en costas -usualmente a quien ha sido vencido en el juicio-, así como las agencias en derecho, esto es, los gastos en que incurrió la parte favorecida o su apoderado (a través de escritos, diligencias, vigilancia, revisión de expedientes) durante todo el trámite judicial. Se trata, pues, de restituir los desembolsos realizados por quienes

presentaron una demanda o fueron llamados a juicio y salieron favorecidos del debate procesal”⁹².

5.1.7 Audiencia del interesado. Consagración del derecho de defensa; el interesado tiene el derecho de acción y de contradicción, de presentar y controvertir las pruebas que se alleguen en su contra.

5.1.8. El servicio publico y la función publica. El servicio publico puede definirse como: “...toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho publico, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente, o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas”

La función pública se encuentra muy ligada al servicio público, y es aquella que se desarrolla por medio de un régimen jurídico especial que determina la designación de los funcionarios, la posesión de estos, la clase de empleos, el régimen disciplinario que los cubre, las atribuciones, el régimen prestacional y la carrera administrativa.

Ambos tienen en común la continuidad en la actividad, mediante la cual se desarrollan los fines del Estado, la necesidad de un servicio público que atender y

⁹² Corte Constitucional. Sentencia C-102 del 2003. Magistrado Ponente. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente D-4207.

la delegación o encargo del servicio en cabeza del funcionario. Pero para diferenciarlos es necesario atender que la función pública va más allá del servicio público, este ultimo se refiere a lo particular y materializa la función, aquella es lo abstracto, lo general.

“En la historia de la humanidad, la justicia ha jugado uno de los papeles más importantes en relación con la convivencia y la solución de toda clase de conflictos que se presentan entre los seres humanos y entre los pueblos.

Cuando los conflictos no se pueden resolver directamente por los afectados, se acude a intermediarios, mediadores, o administradores de normas o costumbres jurídicas para resolver lo que en derecho corresponde a cada uno de ellos.

En las comunidades primitivas, de carácter colectivo los conflictos se resolvían en asamblea general de la comunidad y allí se planteaba el problema, se determinaban las responsabilidades, según las pruebas existentes y se aplicaba la sanción correspondiente. En este sentido se afirma que la justicia es una forma de control social y de educación de la comunidad. En Colombia esta forma de administrar justicia la conocemos en determinados procesos que se han tramitado en las comunidades de indígenas paeces, en el Departamento del Cauca y que se han dado a la publicidad; recordemos en este aparte que después de 500 años de exterminio se les reconoce su existencia y legitimidad de la jurisdicción especial indígena. Art. 246 C.N./91.

Cuando la sociedad se divide en clases sociales se hace necesario e imprescindible la expedición de normas y la conformación de un aparato que interprete y aplique las normas a los casos concretos, para evitar en esta forma, que todo se resuelva mediante la ley del Tali3n⁹³ , o mediante el recurso de la fuerza armada. De ah3 para adelante se afirma con raz3n que las normas, la justicia, el Estado tienen una relaci3n directa con el ejercicio del poder, entendido este en t3rminos pol3ticos, econ3micos, sociales, culturales y militares”⁹⁴

Quien mejor ha definido el papel del Estado en las sociedades divididas en clases ha sido Lenin, en su libro sobre el Estado, cuando afirma:

“El Estado, dice Engels, resumiendo su an3lisis hist3rico, no es de ning3n modo un poder impuesto desde fuera a la sociedad; tampoco es “la realidad de la idea moral “ , ni “ la imagen y la realidad de la raz3n “ , como afirma Hegel. Es m3s bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesi3n de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicci3n consigo misma y est3 dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses econ3micos en pugna no se devoren a s3 mismas y no consuman a la sociedad en una lucha est3ril, se hace necesario un poder situado

⁹³ Expresi3n que traduce que seg3n el da3o recibido se vuelve a castigar en la misma forma. Tambi3n se conoce como “ojo por ojo diente por diente”, desde las leyes de Hamurabi, rey de Babilonia, 1800 a3os antes de Jesucristo, ya rese3aban esta practica jur3dica

⁹⁴ La administraci3n de justicia en Colombia, Eduardo Carre3o Wilches, Corporaci3n Colectivo de Abogados, Jos3 Alvear Restrepo Septiembre 15 de 2003.

aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del “orden”. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado”.
Págs 177-178 de la sexta edición alemana.

“El acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental cuyo alcance no puede concebirse dentro de los estrechos moldes de una posibilidad formal de llegar ante los jueces, o en la simple existencia de una estructura judicial lista a atender las demandas de los asociados. Su núcleo esencial reside en la certidumbre de que, ante los estrados judiciales, serán surtidos los procesos a la luz del orden jurídico aplicable, con la objetividad y la suficiencia probatoria que aseguren un real y ponderado conocimiento del fallador acerca de los hechos materia de su decisión”⁹⁵.

“En virtud del derecho constitucional del libre acceso a la jurisdicción, las personas tienen derecho a ser parte en un proceso promoviendo la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones que se le formulen. El artículo 229 Superior reconoce a todas las personas el derecho a obtener tutela judicial efectiva por parte de los jueces y tribunales que integran la

⁹⁵ Sentencia No. T-004/95.

administración de justicia, garantía que entraña la posibilidad de acudir libremente a la jurisdicción siendo parte en un proceso promoviendo la actividad jurisdiccional que concluya con una decisión final motivada, razonable y fundada en el sistema de fuentes. También implica obviamente la existencia de pretensiones legítimas en cabeza de quienes accionan el aparato de la justicia”⁹⁶.

Quien administra justicia no puede prescindir del previo análisis sobre los fenómenos respecto de los cuales habrá de proyectar las abstractas previsiones de la normatividad, a menos que se trate de resolver sobre cuestiones de puro Derecho, como acontece en los procesos de constitucionalidad, que abordan un posible conflicto entre normas de niveles jerárquicos distintos. La expresada exigencia resulta aún más evidente en los procedimientos de tutela, que por su misma naturaleza buscan definir si en un caso concreto se violan o amenazan derechos fundamentales. Claro está, su carácter preferente y sumario impide que el período probatorio tenga la extensión y el dispendioso trámite aplicable a los procesos ordinarios, pues como en reciente fallo se dijera, "una cosa es que se exija la necesaria prueba de lo acontecido y su valoración por el juez, así como la audiencia de la autoridad o persona acusada, para evitar fallos soportados en la mera sospecha o intuición o ajenos al debido proceso, y otra muy distinta es

⁹⁶ Sentencia C-893 de 2001

desvirtuar el carácter mismo de la acción de tutela, pretendiendo revestirla de las formalidades y exigencias procesales características de los procesos ordinarios"⁹⁷.

Pero la aseveración transcrita, expuesta a la inversa, permite sostener que hay gran distancia entre admitir que la práctica de pruebas en esta clase de procedimientos deba ajustarse a sus estrictos fines y amoldarse al escaso tiempo del que dispone el fallador y pretender que éste administre una verdadera justicia en medio de su total ignorancia sobre el elemento fáctico que se le ofrece. Como lo ha sostenido la Corte en anteriores fallos, "el juez u organismo judicial ante el cual se invoca un derecho primario, como los que busca proteger el artículo 86 de la Carta, debe entrar en el fondo del asunto para examinar, con criterio de justicia material, las circunstancias en medio de las cuales se ha producido el acto o la omisión que puedan estar causando la perturbación o el riesgo del derecho fundamental; para definir si el daño o la amenaza existen; para establecer sobre quién recae la responsabilidad del agravio y para impartir, con carácter obligatorio e inmediato, las órdenes encaminadas a restaurar la vigencia real de las garantías constitucionales"⁹⁸.

Percibe la Corte que "en ocasiones, ante la incontrovertible improcedencia de la acción, en virtud de claros mandatos constitucionales o legales, no tiene sentido ningún trámite probatorio, pues de antemano se sabe que la demanda, por no ser

⁹⁷ Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-576 del 14 de diciembre de 1994

⁹⁸ Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T- 034 del 2 de febrero de 1994

procedente, no podrá prosperar. Pero tal criterio viene a ser inaplicable cuando precisamente de los hechos que puedan ser probados depende que la acción proceda o no. Así ocurre en todas aquellas controversias en las cuales pueda afirmarse que su solución depende del caso concreto. No es otra la hipótesis en que se encuentran acciones como la examinada, pues la reiteradísima jurisprudencia de la Corporación que los jueces no ignoran ha sostenido, como en este fallo se recuerda, que un daño al interés colectivo, susceptible en principio de ser protegido mediante la acción popular, puede ser objeto de acción de tutela cuando simultáneamente vulnera o amenaza los derechos fundamentales de un individuo, dependiendo precisamente de lo que se pruebe en el caso específico. Mal puede, entonces, negarse a priori la tutela sin que el juez compruebe si se configura o no la situación descrita”⁹⁹.

5.2. La Justicia.

Entendida como la correcta forma de aplicar la ley en casos particulares y concretos por parte de la persona (juez, fiscal o magistrado) revestida de la autoridad para definir el derecho que le corresponde a cada uno y en este sentido es un medio para la resolución pacífica de los conflictos que se presentan entre particulares o entres estos y el Estado.

⁹⁹ Sentencia No. T-004/95.

En aras de la brevedad, nos permitimos partir de la expedición de la Constitución de 1991, primero se pacta la realización de una Asamblea Constitucional, entre los miembros de la Alianza Democrática M-19 y el Partido Liberal y el Partido Social Conservador, luego de la elección y estando asegurada la mayoría por parte del régimen existente se afirma que la Asamblea adquiere el carácter de Constituyente, es decir, puede legislar sin limitaciones. A partir de la expedición de la misma Constitución, no existen diferencias esenciales entre los miembros del partido liberal, conservador y la Alianza Democrática M-19, esta última ha dejado de existir por haber sido cooptada por los partidos tradicionales o por desintegración de sus miembros.

Muy a pesar de que la estructura de nuestro Estado Social de Derecho está basado en las tres ramas del poder público como es la Rama Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional, éstas deben colaborar armónicamente para el cumplimiento de sus fines, con autonomía e independencia sin permitir que unas de las ramas incidan en las otras, en la Constitución Nacional, más exactamente en los artículos 231, 239, 249 y 254, de la Constitución Política, entre otros, el Presidente de la República incide en la conformación de la rama jurisdiccional porque postula en más del 50% de sus miembros, es decir, tiene una incidencia y control real sobre la justicia.

En los actuales sistemas liberales se ha afirmado que para que se pueda considerar al mismo como democrático debe cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:

- Que el Estado y todos sus funcionarios estén al servicio de toda la comunidad
- Que exista la separación real de las ramas del poder público. (ejecutivo, legislativo y judicial).
- Que el poder civil ejerza control real sobre la Fuerza Pública.
- Que el Gobernante respete y cumpla con la Constitución y la Ley.
- Que exista una participación real de los ciudadanos en los destinos del país, es decir, no se pueden limitar simplemente a ratificar en las elecciones lo que otros han definido.
- Que existan órganos de control autónomos e independientes.
- Que exista igualdad real ante la ley para acudir y ejercer los derechos de las personas.

- Que existan mecanismos de protección y aplicación de los derechos humanos entendidos integralmente (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales).

5.3. Administración de Justicia Para Hacer Efectivos Derechos Constitucionales.

“Si bien es cierto que el legislador ha sido investido por la Constitución de un amplio margen de configuración en materia de regulación de los procedimientos, en especial, en cuanto tiene que ver con los términos procesales y que en el caso específico de las acciones populares, el artículo 88 de la Carta Política nada señaló respecto de esos términos, también lo es que esa discrecionalidad no es absoluta, en la medida en que tales regulaciones no deben carecer de razonabilidad, de manera que no se desconozcan los principios y derechos fundamentales, al debido proceso, defensa y al acceso a la administración de justicia para hacer efectivos derechos constitucionales, de conformidad con lo preceptuado por los artículos 20., 29 y 229 del estatuto fundamental”¹⁰⁰.

Tuvieron que pasar siete años para que se expidiera la reglamentación de las acciones populares por parte del Congreso de la República, ante la oposición de

¹⁰⁰ sentencia C- 215 de 1999.

varios gremios de la producción, posteriormente, hubo que esperar un año más para que se iniciase la vigencia de esta ley, el 5 de agosto de 1999.

No se desconoce tampoco, que los plazos que puede fijar el legislador para ejercer acciones judiciales mediante instrumentos como la caducidad y la prescripción de la acción, pueden justificarse en la mayoría de los casos, por razones de seguridad jurídica, de eficiencia en la administración de justicia y del cumplimiento del deber ciudadano de colaborar con ésta. Sin embargo, cuando se trata de derechos fundamentales, es decir, imprescriptibles, no puede someterse su ejercicio o protección a que por el transcurso del tiempo y la negligencia de uno de los titulares de un derecho colectivo perteneciente a todos y cada uno de los miembros de la comunidad afectada, se extinga la posibilidad de instaurar la acción que la Constitución ha consagrado en favor de una colectividad.

Por tal motivo, es que de manera acertada y acorde con el ordenamiento constitucional, el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, consagra la regla general según la cual la acción popular puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo, sin límite de tiempo alguno. No obstante, encuentra la Corte, que la excepción que en la misma disposición se prevé cuando la acción se dirige a " volver las cosas a su estado anterior" , en cuanto establece un plazo de cinco (5) años para instaurarla, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, desconoce el debido proceso y el

derecho de acceso a la administración de justicia, de los miembros de la comunidad que se ven afectados en sus derechos e intereses colectivos.

Es evidente que no se trata de la protección de meros derechos subjetivos o intereses particulares, sino que la acción popular versa sobre cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad. A diferencia de las acciones individuales, cuyo ejercicio radica en cabeza de un sujeto que bien puede decidir instaurarlas o no, la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para una pluralidad de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, tienen el mismo derecho a ejercer dicha acción judicial. Mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección. De igual manera, la conducta de quienes han actuado en perjuicio de intereses y derechos colectivos no puede quedarse sin sanción.

6. CONCLUSIONES

A partir de la Constitución Política de 1991, las acciones populares dan un salto cualitativo al rango constitucional de la mano de la acción de tutela y de cumplimiento. Con ello se produce una apertura judicial con nuevos elementos de protección, tanto de los derechos individuales como colectivos, los cuales se inician con el reclamo ciudadano.

Con la expedición de la Ley 472 de 1998, el legislador al desarrollar esta figura, le otorgó al Juez de lo Contencioso Administrativo, el deber de proteger de manera ágil y preferente toda una gama de derechos colectivos como el medio ambiente, la moralidad administrativa y el patrimonio público, así mismo puso a consideración del ciudadano, de las organizaciones civiles y determinadas autoridades, una herramienta judicial de raigambre constitucional cuya finalidad se circunscribe a la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos.

Lo anterior nos indica que la reglamentación de las acciones populares como acción constitucional, significa un adelanto en el fortalecimiento de la democracia participativa, si se tiene en cuenta que permite a cualquier persona, constituir una veeduría o control ciudadano a la gestión pública y de los particulares en relación con los bienes comunes.

Podemos concluir en esta monografía, expresando que las acciones populares más que una simple acción judicial, se constituyen hoy por hoy, en verdaderos mecanismos para la reivindicación social de las colectividad, lo cual la constituye junto a la acción de tutela en una de las grandes conquistas de la constitución del 1991 ya que en últimas lograron acabar con el ya centenario Estado de papel.

Hay que advertir que la presente investigación se desarrollo en el Tribunal Administrativo del Atlántico, dado que ha la fecha en que se llevo a cabo la misma, no se encontraban en funcionamiento los juzgados Administrativos.

Esta investigación permitió determinar de acuerdo con las entrevistas y el estudio realizado en el tribunal Administrativo del Atlántico, que no se está cumpliendo con los fines para la cual fueron establecidas las acciones populares, como quiera que tanto el constituyente del 91 como el legislador al expedir la Ley 472 de 1998, quiso dotarlas de unas características especialísimas, convirtiéndola en acción constitucional con trámite preferente, idealizando así un verdadero medio de defensa judicial eficaz, para los derechos e intereses colectivos, pero la realidad las acciones populares tramitadas ante el Tribunal es otra, habida cuenta que las mismas se han convertido en verdaderos procesos ordinarios, desnaturalizándose así las acciones populares.

Con la investigación adelantada en el Tribunal, quedo demostrado que en la actualidad hay morosidad judicial y en algunos casos denegación de justicia, en cuanto a la morosidad judicial se pudo establecer como causa principal la congestión judicial, pues no podemos peder de vista que esta corporación hasta julio de 2006 conocía de todas las acciones que corresponden a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como consecuencia de no estar operando los juzgados Administrativos.

En lo concerniente a la denegación de justicia, se ha evidenciado que ésta se ha presentado cuando la acción popular se ha basado en un contrato estatal o un acto administrativo, donde los Magistrados aplicando como precedente judicial las sentencias que en este sentido a dictado el Consejo de Estado, sin tener en cuenta que él mismo, en un sin numero de sentencias ha manifestado que es posible anular o suspender un acto administrativo o un contrato estatal.

Pero esta situación no es cuestionable a los Magistrado del Tribunal Contencioso del Atlántico, ya que el Consejo de Estado máximo Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia, no tiene una postura unificada, que de claridad y seguridad tanto a los magistrados de los tribunales contenciosos administrativos en todo el país como a la ciudadanía en general a cerca de la procedencia de las acciones populares frente a los actos administrativos o contratos estatales, lo que ha llevado a la doctrina establecer dos tesis; una llamada tesis restrictiva y otra llamada tesis garantista, donde la primera no admite

que mediante una acción popular se pueda cuestionar un acto o contrato administrativo, mientras que la segunda acepta que éstos si pueden ser revisados en tramite de una acción cuando amenacen o vulneren un derecho o interés colectivo.

En consecuencia, se puede afirmar que al momento de la investigación en el Tribunal hay un alto grado de morosidad judicial frente a las acciones populares.

Así mismo la trascendencia que tienen los derechos colectivos, es inocultable, lo cual exige pensar que su violación debe acarrear algún tipo de consecuencia jurídica.

No obstante, debemos señalar, que muy a pesar del tramite ordinario al que se han visto sometidas las acciones populares en el Tribunal, el arraigo popular de las acciones, se debe, a que la gente las ha visto como una institución jurídica simple, pero ágil y eficaz.

7. BIBLIOGRAFIA

BETANCOURT, Jaramillo Carlos. Derecho procesal administrativo. Señal editora. Quinta edición. Medellín. Año 2.000.

CARDONA, Galeano Pedro Pablo. Manual de derecho procesal civil Tomo II. Editorial Leyer. Quinta edición. Bogotá. Año 2.004.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Editorial Legis, Edición, Octubre de 2003.

CONSEJO DE ESTADO, Sentencia AP- 221 de diciembre de 2001. M. P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

----- . Sección Primera auto del 24 de mayo de 2001

----- . Exp.005, M. P. Daniel Manrique Guzmán

----- . Sección Tercera, sentencia de 18 de mayo de 2000, exp. AP 038.)

----- . Sección Segunda, sentencia de 23 de marzo de 2000, exp. AP 025)

-----. Sección Cuarta, Sentencia de 31 de marzo de 2000, Exp. AP 005).

-----. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 19 de julio de 2001, Exp. AP-085).

-----. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de 1 de febrero de 2001, Exp. AP.-148.

-----. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 5 de febrero de 2004

-----. Sección Primera Sentencia de 19 de febrero de 2004, Radicación núm.: 52001 2331 000 2002 00559 01.

-----. Sección Tercera Sentencia de marzo 21 de 2002, Radicación número: 25000-23-26-000-2001-9093-01(AP-285),

-----. Sección Quinta, Consejero Ponente: Dr. Darío Quiñónez Pinilla, AP-575.

-----. Sección Tercera, Consejero Ponente: Dr. Germán Rodríguez Villamizar, AP-1834, actor: José Ignacio Arias y O.

----- . Sección Tercera Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Radicación número: 25000-23-27-000-2002-02693-01.

----- . Sección Tercera, exp. AP-2693 de 2004.

----- . Sección Primera, exp. AP-0559 de 2004 y exp. AP-0874 de 2004.

----- . Sección Tercera, Sala de lo Contenciosos administrativo, Sentencia de 27 de julio de 2005,

----- . Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Exp. AP 1834, Actor José Ignacio Arias, M. P. German Rodríguez Villamizar.

Corte Constitucional, Sentencia C- 275 de 1999.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-215/99 M. P. Dra. Martha Victoria Sáchica De Moncaleano.

----- . C 036 de1998.

----- . C-102 de 2003.

DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA EN ACCIONES POPULARES, Defensoria del Pueblo, Bogota, 2005.

GACETA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA NO 167 DEL 28 DE MAYO DE 1997.

LEY 472 DE 1998, Editorial Legis Edición, Octubre de 2003

PERIÓDICO EL HERALDO, Diner Sandoval Cardona y Deyana Acosta Madiego, Publicación 8 de enero de 2006, Barranquilla.

PROYECTO DE LEY NO. 084 DE 1995, Defensor del Pueblo Jaime Córdova Triviño.

REVISTA TUTELA, Acciones Populares y de Cumplimiento, Editorial Legis, TOMO III, 29 de Mayo de 2002.

REY, Cantor Ernesto. RODRÍGUEZ Maria Carolina, Acción de Cumplimiento y Derechos Humanos. Editorial Temis, S.A. Santa Fe de Bogotá, 1998.

RINCON, Gama Javier. SUAREZ, Mejía Héctor, Las Acciones Populares en el Estado Social de Derecho un Instrumento Democrático y de Equilibrio de Poder. Edición. 2004. Pág. 16.

ROBERTO, Rodríguez Meléndez, Intereses Y Tutela Constitucional.
<http://www.uv.es/~ripj/2salva.htm>.

VEGA, De Herrera Mariela. Manual de derecho contencioso administrativo.
Editorial Leyer. Primera edición. Bogotá. Año 2.000

**ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS SOBRE ACCIONES
POPULARES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN EL
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO**

1 En las entrevistas realizadas a los Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, referentes a la percepción de la Ley 472 de 1998, en cuanto a su finalidad se refiere, se observa que el resultado de las respuestas fueron divididas, para algunos las acciones populares son consideradas como el instrumento idóneo y eficaz para la protección de derechos colectivos, mientras que otros magistrados coinciden en que no se ha cumplido con la finalidad planteada por el legislador puesto que éstas, requieren de un trámite más complejo, que esto se debe a la estructura de nuestro aparato judicial, y la debilidad de nuestras instituciones procesales, son muy permisivos, haciendo el proceso muy largo.

Además porque se ha abusado por parte de los accionantes de esta herramienta judicial, que es de muy buena intención, pero que se ha utilizado muchas veces con tintes políticos comunitarios o por obtener el incentivo de que trata la ley.

2 Que a la reglamentación de los derechos colectivos, no se le ha dado la aplicación correcta para brindar la protección preventiva que exigen estos derechos, ya que, la espera de un fallo, en estos momentos, conllevaría a la

espera de 2 a 3 años para la protección de dichos derechos, que las autoridades encargadas de hacer efectiva esta protección, a través de los reglamentos pertinentes muestran apatía o desinterés por la materia, pareciere que es algo de poca monta, además por que el estado Colombiano es esencialmente pobre y en muchos de los casos en que se trata de proteger Derechos Colectivos no cuentan con los recursos para ello. la protección preventiva, se da siempre y cuando sea procedente y se halla brindado, en algunos casos, la protección inmediata de los derechos colectivos presuntamente vulnerados.

3 Llama la atención, como los Magistrados coinciden en que el factor relevante que ha generado morosidad en las decisiones sobre la protección de los derechos colectivos, se debe a la gran congestión existente en la jurisdicción Contencioso Administrativa, presentándose una gran carga laboral no sólo para los magistrados del tribunal Contencioso Administrativo del Departamento del Atlántico, sino, para cada uno de los Tribunales Administrativos del país.

4 Dentro del estudio realizado, se afirma, los términos en las Acciones populares, no coinciden con la realidad, puesto que las mismas se han convertido en verdaderos procesos ordinarios que van de dos (2) a tres (3) años aproximadamente.

4 Denota la importancia que han tenido para los magistrados, en nuestro caso, si se tiene en cuenta que las acciones populares, además de sus beneficios

prácticos, rompieron paradigmas sustanciales y procesales de derecho público, ya que los mismos se volvieron coadministradores junto con el ejecutivo y ahora cuenta con un exorbitante poder oficioso, como para suspender actos administrativos y fallar más allá de las pretensiones.

No tiene ninguna incidencia la congestión de procesos que genere demora para proferir sentencia de las acciones populares, la no entrada en operación de los juzgados administrativos, principalmente por que, con la creación de estos juzgados lo que se hizo fue trasladar la congestión del tribunal a aquellos. Esa no es la solución, lo que tiene que ver con el mejoramiento en el trámite de las acciones populares y en general, las constitucionales.

5 Las Acciones Populares, presentarían mejores resultado en cuanto al trámite se refiere con la creación de una jurisdicción constitucional, en donde se conozca de todas las acciones constitucionales que conozcan de tutelas, de acciones de cumplimiento, populares y de grupo.

Aneiros

ANEXO A

PREGUNTAS	RESPUESTAS	MAGISTRADOS
1. ¿Considera usted que la Ley 472 de 1998 sobre las acciones populares ha cumplido la finalidad propuesta por el Legislador Sobre la protección inmediata de los derechos colectivos?	No por cuanto los mismos, se convirtieron en procesos ordinarios los cuales requieren de un trámite más complejo.	Dr. Hernando Duarte Ch.
	Cuando se ejerce la acción popular y ella ha sido procedente, si ha cumplido con la finalidad. La sola expedición per se no protege los derechos a menos que se haga uso de la acción correcta. so pretexto se hace, se trata de evadir las acciones que si son idóneas y procedentes.	Dr. Luis E. Cerra J.
	<p>A la fecha, es claro que si se ha cumplido con la finalidad de la acción popular, respecto de aquellas demandas, que en su ejercicio se han interpuesto de manera procedente, pues, incluso, aquellas demandas populares que han sido presentadas y dejadas a la deriva han sido falladas, en algunos casos de manera favorable.</p> <p>En términos generales, cuando ha sido procedente, se han protegido los derechos colectivos a través de las acciones populares.</p> <p>Respecto al término o inmediatez, hay que aclarar que esto es sólo posible a través de medidas cautelares.</p>	Dr. Cristóbal Crhistianssen M.
	<p>No, en razón de que debido a la estructura de nuestro aparato judicial, y la debilidad de nuestras instituciones procesales, son muy permisivos, haciendo del proceso muy largo.</p> <p>Además por que parece ser que se ha abusado por</p>	Dr. Luís Carlos Martelo M.

	<p>parte de los accionantes de esta herramienta judicial, que es de muy buena intención, pero que se ha utilizado muchas veces con tintes políticos comunitarios o por obtener el incentivo de que trata la ley.</p> <p>Dos casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Permisibilidad del Tribunal 2. Abuso de los accionantes 	
<p>2. ¿La reglamentación de los derechos colectivos se le ha dado la aplicación para brindar la protección preventiva que exigen estos derechos?</p>	<p>No por su ambigüedad la Ley 472 de 1998 art.. 9 parag. 2 (no procede para ordenar gastos, pero genera gastos “nació con alas de gavilanes, pero quedó con alas de pollito)</p>	<p>Dr. Hernando Duarte Ch.</p>
	<p>En un alto porcentaje supera el 50%, en casi todas las acciones, se decretan medidas cautelares, 2 de ellas mas que todo van encaminadas a brindar claridad al juez antes de dictar sentencia.</p>	<p>Dr. Luis E. Cerra J.</p>
	<p>En esta encuesta se habla de protección “preventiva” y siguiendo lo manifestado en la respuesta número uno (1), queda claro que sí se le ha dado aplicación a la misma, pues, es la única manera de que exista una protección inmediata de los derechos colectivos que se estén vulnerando, ya que, la espera de un fallo, en estos momentos, conllevaría a la espera de 2 a 3 años para la protección de dichos derechos.</p>	<p>Dr. Cristóbal Crhistianssen M.</p>

	En conclusión, la protección preventiva, se da siempre y cuando sea procedente y se halla brindado, en algunos casos, la protección inmediata de los derechos colectivos presuntamente vulnerados.	
	Parcialmente no por que las autoridades encargadas de hacer efectiva esta protección, a través de los reglamentos pertinentes muestran apatía o desinterés por la materia, pareciere que es algo de poca monta, además por que el estado Colombiano es esencialmente pobre y en muchos de los casos en que se trata de proteger Derechos Colectivos no cuentan con los recursos para ello.	Dr. Luís Carlos Martelo M.
3. ¿Ha sido la interpretación que de la ley realizan los jueces o ambigüedad de la Ley 472 de 1998, lo que ha generado la morosidad en las decisiones sobre la protección de los derechos colectivos?	Ambas cosas le impide al primero la falta de jurisprudencia.	Dr. Hernando Duarte Ch.
	<p>Por que la acción popular tiene un término mayor al que tiene la ley, 1er. Factor congestión 2do. Factor promiscuidad 3.ero. dos problemas sustantivos aparentemente procesales.</p> <p>1 Estándar</p> <p>Dificultad de concretar D. Colectivos: son difusos, existe una alta carga de difusibilidad.</p> <p>No se sabe si se está en presencia de esos D. No es fácil, sino cuando hay un gran acervo probatorio y hay una conducta que te está violando ese derecho.</p>	Dr. Luis E. Cerra J.

Con relación a la morosidad aquí señalada, es claro que es la causa de una serie de factores que en su momento impiden la aplicación del principio de celeridad a las acciones populares, entre los cuales el mas notorio es la gran congestión existente en la jurisdicción Contencioso Administrativa, presentándose una gran carga laboral para cada uno de los tribunales administrativos del país.

De igual forma, se tiene que la misma Ley 472 de 1998, en lo que respecta al procedimiento de una acción popular, muy a pesar de ordenar el cumplimiento de ciertas etapas dentro de unos términos, está demostrado que aquellos no pueden cumplirse dentro de los mismos, por ejemplo; el término probatorio es de 20 días, prorrogable por 20 mas, sin embargo hay demandadas populares, que además de la solicitud de pruebas documentales, piden declaraciones testimonios, inspecciones judiciales o pruebas periciales, las cuales conllevan un término superior al señalado en la ley arriba mencionada, pues, hay que señalar que fechas para la práctica de las mismas, en cuyo calendario hay que incluir las pruebas solicitadas en 100 acciones de Nulidad y Restablecimiento del derecho, 70 de reparación directa, 20 Contractuales, 15 Disciplinarios o en otras 30 Acciones Populares, incluyendo los pactos de cumplimiento de las mismas en cuatro (4) meses.

Ahora, otro factor en la congestión de acciones populares, es el pago del incentivo, pues, entre mas acciones populares presenten mas dinero van a ganar los demandantes, sin importarles en realidad los derechos colectivos presuntamente vulnerados.

Dr. Cristóbal Crhistianssen M.

	La Morosidad se presenta, en parte por la ambigüedad de que se trata, no por la interpretación de la ley por parte de los jueces; pero en la respuesta uno (1) explicamos algo que es válido para esta respuesta	Dr. Luís Carlos Martelo M.
4. ¿Cuál es el término promedio en el trámite de una acción popular en primera instancia?	De 2 a tres años	Dr. Hernando Duarte Ch.
	De 3 años	Dr. Luis E. Cerra J.
	<p>Depende, pues, hay acciones populares en las que se encuentran recaudadas las pruebas en su totalidad y no hay necesidad de abrir un término probatorio el cual puede ser de un (1) año como mucho.</p> <p>Otro caso es el de aquellas acciones populares en las que se llega al pacto de cumplimiento en seis (6) meses.</p> <p>Sin embargo, hay acciones populares mucho más complicadas, en donde hay que vincular a varias partes para que comparezca al proceso, y existe un cúmulo de pruebas mayor, y por ende conlleva mucho más tiempo, de 2 a 3 años.</p>	Dr. Cristóbal Christianssen M.
	Dos (2) años en primera instancia	Dr. Luís Carlos Martelo M.
5. ¿Cree usted que las acciones populares que se ventilan en este Tribunal (Administrativo del Atlántico) cumplen los termino procesales que señala la Ley?	No por cuanto se ha acumulado a esta jurisdicción de muchos procesos que antes no se conocían ej; procesos ejecutivos, Contractuales, disciplinario, entre otros.	Dr. Hernando Duarte Ch.

	No.	Dr. Luis E. Cerra J.
	<p>Dado la presentación de la demanda, hasta el momento de citar a las partes al pacto de cumplimiento, si se cumplen los términos.</p> <p>Ahora bien, tal como viene dicho, al momento del decreto de la práctica de las pruebas solicitadas, dependía del número y clase de las que se piden, así será el término del recaudo de las mismas, lo que marcará la pauta de la duración de la acción popular hasta llegar a la etapa de fallo.</p> <p>Otro aspecto está en aquellos actores populares, los cuales muy a pesar de llegarse a pacto de cumplimiento, deciden continuar con la acción respecto del reconocimiento del incentivo lo cual conlleva a la congestión de los despachos judiciales.</p>	Dr. Cristóbal Christianssen M.
	<p>parcialmente si en lo que tiene que ver con el juez si, pero hay circunstancias en que a pesar de la celeridad que el Juez les imprime, no es posible cumplir con los términos por ejemplo: existe una acción popular tendiente a proteger los derechos al medio ambiente y salubridad pública, en razón de algunos hechos que aparentemente están dañando el medio ambiente y salubridad pública de los vecinos; se ordena un experticio pedido por las partes y el Ministerio Público, y no autoridad que se comprometa a rendirlo, por que ellos mismos son parte del problema como demandadas inclusive, y al encontrarse un particular que pueda hacerlo el actor popular no cuenta con los recursos para pagarlos debiéndose acudir a una institución de papel.</p>	Dr. Luis Carlos Martelo M.
6. El artículo 22 de la Ley 472 de 1998, señala que la decisión de fondo en las acciones populares se realizarán dentro de los 30 días siguientes al vencimiento del término del traslado	No.	Dr. Hernando Duarte Ch.

que son de diez días. ¿Se están cumpliendo estos términos?		
	No responde	Dr. Luis E. Cerra J.
	<p>Tal como se manifestó en respuestas anteriores, todo depende del cúmulo de pruebas que se soliciten, la complejidad de las mismas, de las normas o incidentes que se presenten durante el trámite del proceso etc.</p> <p>En conclusión los términos procesales se están cumpliendo, sin embargo, hay que tener en cuenta, como se ha manifestado, la carga laboral y la congestión existente en esta jurisdicción.</p>	Dr. Cristóbal Crhistianssen M.
	En la mayoría de los casos si cumple con ese termino, aunque es difícil, no solo por el Tribunal atiende acciones de prelación legal como las populares sino otros como tutela y Cumplimiento.	Dr. Luís Carlos Martelo M.
7. ¿Tiene alguna incidencia la congestión de procesos que genere demora para proferir sentencia de las acciones populares, la no entrada en operación de los juzgados administrativos?	Si.	Dr. Hernando Duarte Ch.
	Es igual, lo fundamental no cambia	Dr. Luis E. Cerra J.
	De ninguna manera tiene incidencia la no entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos, en la demora del trámite de las acciones populares, principalmente por que, con la creación de estos juzgados lo que se hizo fue trasladar la congestión del Tribunal a aquellos.	Dr. Cristóbal Crhistianssen M.

	<p>Esa no es la solución, lo que tiene que ver con el mejoramiento en el trámite de las acciones populares y en general, las constitucionales.</p> <p>Considero que solución es la creación de una jurisdicción constitucional, en donde se conozca de todas las acciones constitucionales. Ejemplo: en Barranquilla, la creación de 3 Jueces constitucionales que conozcan de tutelas, de acciones de cumplimiento, Populares y de grupo.</p>	
	Es un factor, pero no es el determinante, por que al entrar en funcionamiento los Juzgados administrativos simplemente, por que el problema del que hemos dado cuenta a responder las preguntas uno (1) y tres (3) se van a trasladar a esos despachos, quienes conocerán en primera instancia de estas acciones.	Dr. Luís Carlos Martelo M.
8. ¿Usted como Magistrado en una acción popular actúa como juez constitucional o como Juez contencioso administrativo?	Como juez ordinario, es deber de todos los jueces velar por la protección de la constitución.	Dr. Hernando Duarte Ch.
	Acción Popular es en el sentido de que la acción fue establecida en la constitución no son los derechos colectivos precisados en la constitución. Tiene su origen constitucional, pero su desarrollo constitucional, en el procedimiento no se actúa como juez ordinario. Se actúa en parte como juez constitucional, en cuanto el fallador no puede perder de vista el valor jerárquico que le dio el constituyente; es el legislador ordinario el que le ha dado este desarrollo. Se actúa dentro de un procedimiento especial no constitucional, pero no se puede perder de vista la importancia de elevarla a rango constitucionales tiene como norte o parámetro la importancia que le ha dado el constituyente a la acción., se podrían estar violando derechos fundamentales.	Dr. Luis E. Cerra J.

De lo respondido hasta el momento, es fácil apreciar, que podría presentarse una dualidad en la actuación del juez dentro de un proceso popular, pues, como se manifestó, desde la presentación de la demanda hasta la etapa de pacto de cumplimiento o la apertura de las pruebas, actúa como Juez como juez Constitucional, ya

que se cumple con los términos, pero a partir de la apertura de las pruebas o al tener que decidir recursos o incidentes, actúa como Juez Contencioso.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la misma Ley 472 de 1998, al manejar el procedimiento de las acciones populares, tal y como se hace con los procesos ordinarios, en cuanto a las pruebas, incidentes, recursos etc., da pie para que el Juzgado en un momento dado, le de el tratamiento a esta acción constitucional como si se tratara de una contenciosa.

Hay que acatar que, en primer término, la solución a la congestión en la jurisdicción Contenciosa Administrativa, en cuanto a las acciones populares, esta es la creación de los juzgados Constitucionales, en donde conozca de las acciones de tutela, Cumplimiento, populares y de grupo.

Así mismo, se debe reglamentar, la legitimación en la causa por activa, pues, los actores populares en su gran mayoría, busca es un fin y bienestar económico a través del reconocimiento del incentivo, sin interesarles en algunos casos, la protección de los derechos colectivos presuntamente violados, ni el bienestar de la comunidad afectada ejemplo; actores Populares que presenten acciones sobre problemas que se presenten en Municipios que siquiera conocen.

Dr. Cristóbal Crhistianssen M.

	Actores populares que presentan las acciones populares y no vuelven a aparecer dentro del proceso, lo cual además ayuda a la gran congestión existente.	
	Principalmente como Juez Constitucional, aunque por la misma naturaleza como se presentan las demandas y se desarrolla el término procesal, a veces existe una orientación de decisiones donde se acude a principios o categorías de un Juez ordinario.	Dr. Luís Carlos Martelo M.
9. ¿Cree usted que poco avanzaremos en el tema de las acciones populares mientras se siga insistiendo en la tesis restrictiva con la que se inhibe de proceder a no pronunciarse preventivamente sobre los actos administrativos y contratos estatales que vulneren el patrimonio público y la moralidad administrativa?	Si, poco avanzaremos, caso Dragacol (Consejo de Estado)	Dr. Hernando Duarte Ch.
	Si se trata de un acto administrativo no hay restricción a nadie para que lo vulnere, tiene que haber una violación a la ley (La nulidad absoluta me la puede pedir un tercero, como el Min. Público (sólo así se protegen los derechos), hay otras acciones idóneas que pueden servir. Si se causare un perjuicio seria de orden económico.	Dr. Luis E. Cerra J.

	No respondió.	Dr. Cristóbal Crhistianssen M.
	Considero que poco se puede avanzar, pero es la misma como se concibió la Ley 472la que ha permitido esta restricción a que se alude, situación ésta y otras que plagan casi de inoperante esta acción y que la solución seria hacerle una reforma, para hacer mas ágil el trámite, independientemente del resultado, por que como se dijo anteriormente el estado por su misma naturaleza de dependiente y el estado de comunicación que campea sus instituciones, es decir, por ser un estado prácticamente fallido.	Dr. Luís Carlos Martelo M.

ANEXO B.

CONCEPTO DEL MAGISTRADO Dr. ANGEL HERNÁNDEZ

1. Que el intérprete tiene un interés subjetivo y concreto (no para la colectividad).

De acuerdo a interpretación teleológica, el que esta afectado es quien esta legitimado (legitimación para actuar).

Ahora mismo se ha desnaturalizado la acción por un interés económico. Lo que ha generado un desgaste y congestión judicial.

Haciendo un parangón con la acción de tutela quien esta legitimado es quien puede instaurarla, así debe opera la acción popular, por lo que no se están cumpliendo don los objetivos para los cuales fueron creadas 9. No es tesis restrictiva sino una interpretación que consulta la seguridad jurídica. En el caso de los contratos estatales hay que brindar seguridad jurídica a las partes contratantes.

Por ejemplo el art. 227 faculta al ministerio publico estos son los legitimados, pues tiene una competencia constitucional, para lo cual se dirimiría ese contrato en una acción ordinaria, en consecuencia cualquier persona que crea que se vulnera el patrimonio publico o la moralidad administrativa puede acudir al Ministerio Publico para que se protejan estos derechos.

Que los particulares acudan al Ministerio Publico para que salvaguarden estos derechos. Para que el Ministerio público sopesa la realidad de las cosas y siempre y cuando encuentre fundamentos.

Además estos contratos tienen sus controles artículo 87 de la C. P. La jurisdicción de lo contencioso administrativo creció desde el punto de vista de las acciones que se tramitan en ella, pero no creció orgánicamente, con la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos se espera que ella mejore dinámicamente el tramite de todas alas acciones incluyendo por supuesto las acciones populares.

Pregunta 3.

La Ley 472 de 1998, en cuanto en la legitimación seria importante que el legislador en aras de eficacia y eficiencia en la revisión de los contratos sean excluidas las acciones populares pues no hay legitimación en la causa, quien este afectado

directamente es el legitimado, otro punto importante sería que se excluya el incentivo económico como fundamento en la legitimación para actuar.

El actor solo esta motivado por el incentivo esto lo demuestra que los accionantes hoy día solo se limitan a presentar las acciones sin demostrar interés en las demás etapas procesales, lo cual significa que solo están movidos por el incentivo. En estos momentos las acciones populares están llamadas a desaparecer si siguen así.

Pregunta 8.

(Se ha desbordado por el incentivo, se le ha dado un mal uso a éste mecanismo de defensa).

ANEXO C

SUGERENCIAS MAGISTRADO Dr. LUIS C. CERRA

1. La ley es buena pero amerita que se le realicen algunos ajustes.
2. La ley debe ser más exigente en cuanto a los requisitos de la demanda.
3. precisión de los derechos y en algunos de ellos alguna prueba sumaria, teniendo en cuenta que en la actualidad la acción popular se ha convertido en un proceso investigativo.
4. Que la ley establezca una causal de suspensión, si existiere una prueba sumaria de que se están violando los derechos colectivos.
5. Que la ley estableciera un mínimo de causales de improcedencia de la acción en el sentido de que sí existen otras normas.
6. Se ponga fin a esas finalidades altruistas que se persiguen con los contratos, teniendo en cuenta que hay titulares de Derecho privado;

Aquella persona que no tuviere un interés directo en solicitar la nulidad de un derecho colectivo, lo hiciera a través de una acción contractual, el Ministerio público, lo puede hacer artículo 87 C. C. A.

ANEXO D.

1. ¿Dónde se concentra la demanda por protección de derechos colectivos?.

Un aspecto interesante para analizar tiene que ver con la realidad de las reglas sobre jurisdicción y competencia que señala la Ley 472 de 1998.

En materia de jurisdicción la Ley señala que al involucrarse como demandada a una entidad pública o a un particular que cumpla función pública, serán los Tribunales Administrativos los que conocerán del proceso. Si se demanda a sólo a particulares, corresponderá a la jurisdicción ordinaria y serán los jueces civiles del circuito los que conocerán del asunto respectivo.

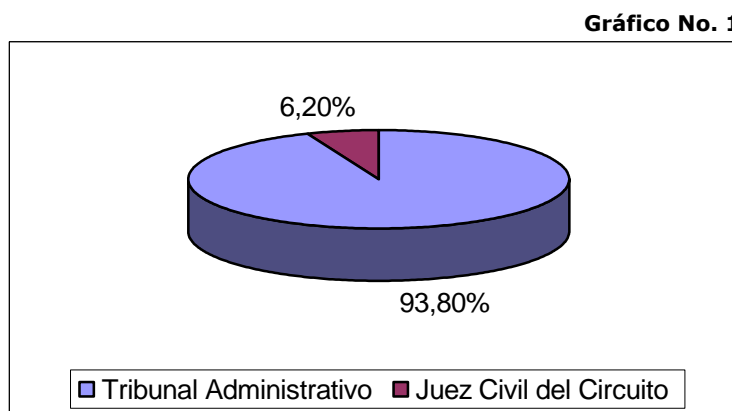
Encontramos que la Ley fija dos factores para que se determine la competencia de los tribunales administrativos o jueces civiles del circuito: El lugar de los hechos o el domicilio del demandado, a elección del actor popular (Ley 472 de 1998. art. 16).

En la gráfica No. 1 se puede observar dos elementos muy importantes:

- El 93.8% de los casos de acciones populares fueron conocidas y falladas por tribunales administrativos y sólo el 6.2% correspondieron a jueces civiles del circuito, lo cual resulta coherente con la naturaleza jurídica de los demandados.
- El mayor porcentaje corresponde al Tribunal Administrativo del Atlántico, donde se concentra la demanda por protección de derechos colectivos. Pensamos que los actores populares escogen como factor de competencia el domicilio del demandado. Por ello nuestro estudio y análisis de las

acciones populares se centró como factor determinante en los Tribunales Administrativos del Atlántico.

Participación porcentual Juez que conoce la Acción.



Fuente: Secretaría Tribunal Administrativo del Atlántico, Juzgados Civiles del Circuito de Barranquilla.

Una correlación de esta variable con otras de la encuesta nos permite examinar también cuál es el comportamiento de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción ordinaria en la protección de los derechos colectivos. Se concluye que es más garantista la tendencia de los Tribunales Administrativos, que los Jueces Civiles del Circuito.

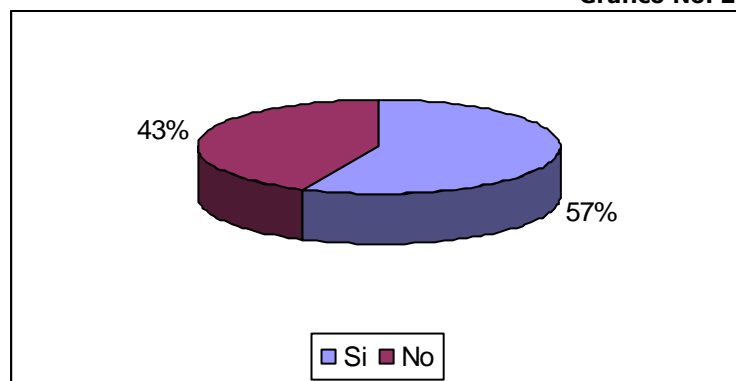
2. Efectividad según los encuestados.

El 57% de los encuestados manifiestan que las acciones populares han sido un instrumento eficaz de protección de los derechos colectivos; el 43% manifiestan que no ha sido un instrumento eficaz.

Objetivo de la encuesta: Medir la percepción de los Magistrados en los procesos de acciones populares. Total de Magistrados encuestados 5.

Las acciones populares han sido un instrumento eficaz de protección de los derechos colectivos.

Gráfico No. 2

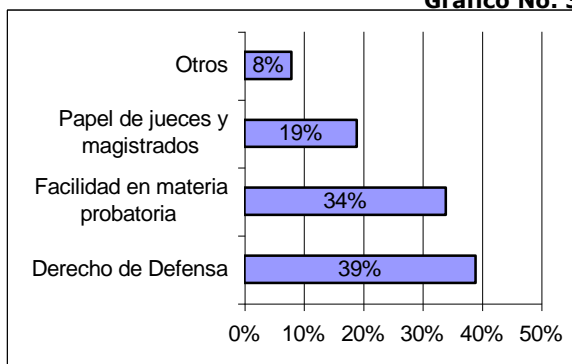


3. Los aspectos mejor evaluados de la ley 472 de 1998, por todos los encuestados son:

1. El derecho de defensa 41%.
2. Facilidades en materia probatoria 38%.
3. El papel de los Magistrados y Jueces 21%.

Estos tres aspectos que muestran los cambios procesales requeridos en las acciones públicas en general y en las acciones de protección de los Derechos Humanos, coinciden con los aspectos que han evaluado favorablemente frente a las acciones de tutela.

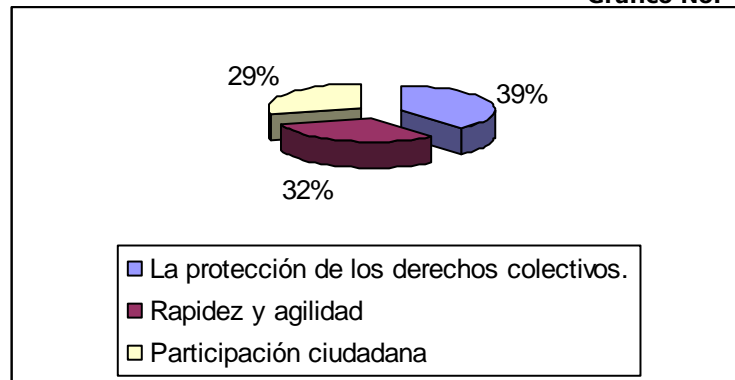
Gráfico No. 3



4. Fortalezas de la Ley 472 de 1998.

1. La protección de los derechos colectivos.
2. La rapidez y la agilidad en la solución de dichos problemas, por establecer un trámite sin formalismos.
3. Participación ciudadana

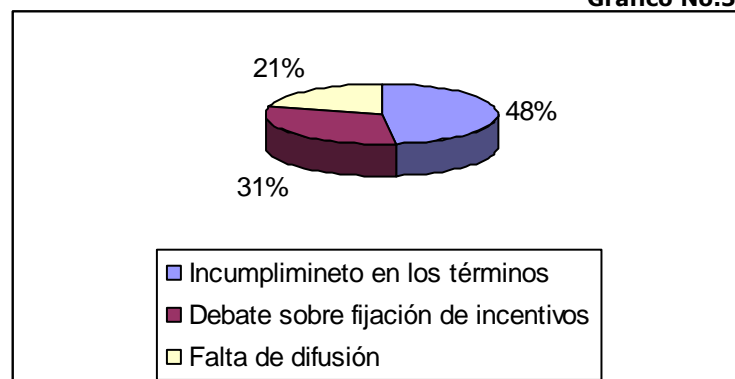
Gráfico No. 4



5. Debilidades de la Ley 472 de 1998.

1. Incumplimiento de los términos.
2. El debate que existe sobre la fijación de los incentivos a los actores populares.
3. falta de difusión.

Gráfico No.5



6. Derechos colectivos que se invocan en las acciones populares.

1. Goce a un ambiente sano.
2. Utilización y defensa del espaci
3. Seguridad y salubridad pública.
4. Defensa del patrimonio público.
5. Acceso a servicios públicos y a su acceso eficiente y oportuno.
6. Realización de construcciones respetando disposiciones.
7. Derecho a la seguridad y prevención de desastres.
8. Moralidad administrativa.
9. Acceso a infraestructura de servicios que garantice salubridad.
10. otros

Gráfico No. 6

